

Юлія КАСПЕРОВИЧ *

ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ ПЕРЕХОДУ ВІД СТАБІЛІЗАЦІЇ ДО ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ: ВИКОРИСТАННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

ФИСКАЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ПЕРЕХОДА ОТ СТАБИЛИЗАЦИИ К ВОССТАНОВЛЕНИЮ ЭКОНОМИКИ: ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МИРОВОГО ОПЫТА

FISCAL INSTRUMENTS OF TRANSITION FROM STABILIZATION TO ECONOMIC RECOVERY: THE USE OF INTERNATIONAL EXPERIENCE

***Анотація.** Розглянуто перспективи консервативної та радикальної концепцій реформування податкової системи України на 2016 рік. Надано оцінку впливу податкових змін на процес бюджетної децентралізації. Виявлено ризики та розроблено пропозиції вдосконалення бюджетно-податкової системи для забезпечення переходу від стабілізації до економічного відновлення України.*

***Аннотация.** Рассмотрены перспективы консервативной и радикальной концепций реформирования налоговой системы Украины на 2016 год. Дана оценка влияния налоговых изменений на процесс бюджетной децентрализации. Выявлены риски и разработаны предложения совершенствования бюджетно-налоговой системы для обеспечения перехода от стабилизации к экономическому восстановлению Украины.*

***Abstract.** The prospects of conservative and radical tax system reform concepts in Ukraine in 2016 are researched. The impact of tax changes on fiscal decentralization process is estimated. The risks are discovered and advices are proposed for improvement fiscal system to ensure the transition from stabilization to economic recovery in Ukraine.*

З III кв. 2015 р. в Україні намітилися перші ознаки економічного відновлення. Фіскальні реформи покликані закріпити позитивні результати. Зміни у податковій системі мають симулювати економіку та відновити інвестиційний процес. Згідно стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015 метою податкової реформи визначено побудову простої та економічно справедливої податкової системи з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, яка створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів.

Конкуренція економічної думки корисна. Наприкінці 2015 р. паралельно на розгляд Верховної Ради України були подані два законопроекти з реформування податкової системи — консервативна концепція Міністерства фінансів України [1] та радикально-ліберальна від Комітету з питань податкової та митної політики Верховної Ради України [2]. Поява двох поглядів на майбутній шлях розвитку податкової системи викликала жваву дискусію в суспільстві, яка зачепила фундаментальні засади державного регулювання економіки. Поступово формується свідомість громадян як платників податків, які вимагають підвищення якості надання державних послуг. Все частіше паралельно піднімаються питання ефективності та цільового спрямування бюджетних видатків. Подібний діалог є корисним у процесі реформування економіки, її модернізації та структурної перебудови.

Безпрецедентна відкритість на початку обговорень концепцій реформування податкової системи змінилася безпрецедентною закритістю наприкінці її розробки. Влітку 2016 р. Цільовою командою «Податкова реформа» Національної ради реформ було проведено 15 індустріальних і 6 відкритих комунікаційних платформ у м. Києві. Восени відбулося подальше обговорення в рамках Всеукраїнського проекту «Національний діалог: обговорення концепції податкової реформи». Комунікаційні заходи відбулися у м. Львові 12.10., Харкові 27.10. та Дніпропетровську 06.11.2015 р. Кожен охочий з учасників мав змогу висловити власну думку та надати свої пропозиції до концепції Мінфіну. Водночас сама підготовка законопроекту була безпрецедентно засекречена від громадськості та експертів, а його текст оприлюднено тільки 1 грудня 2015 р.

Профільні науково-аналітичні установи не залучалися до підготовки обох концепцій, що негативно вплинуло на їх якість та економічну обґрунтованість. У законопроекті №3357 Комітету ВР більшість ідей із вдосконалення процедур адміністрування податків є перспективними, але його авторам-громадським активістами — в основному практикуючим бухгалтерам, аудиторам і юристам — забракло комплексного бачення функціонування системи державних фінансів. Означене доводить, що у майбутньому розробникам нормативно-правових актів з реформування податкових відносин необхідно бути чутливішими до пропозицій бізнес-спільноти та залучати до роботи про-

* КАСПЕРОВИЧ Юлія Володимирівна / Юлія КАСПЕРОВИЧ / Julia KASPEROVICH — к.е.н., головний консультант відділу фінансової безпеки, Національний інститут стратегічних досліджень, julia.v.kasperovich@gmail.com

фільних спеціалістів. Вважаємо необхідним в Україні інституціоналізацію експертних фіскальних рад.

Реформування податкової системи відбувається в об'єктивних умовах бюджетних обмежень від МВФ. Згідно законопроекту Мінфіну передбачається уніфікація ставок бюджетоутворюючих податків за ставками 20—20—20 %. Необхідно визнати, що формально податкове навантаження в основному збільшується. Орієнтовний дефіцит від запровадження складе близько 60 млрд грн. Паралельно законопроектом Комітету ВР передбачено альтернативний радикально-ліберальний проект реформування податкової системи України. В його основі передбачається зниження ставок основних податків:

- ПДВ з діючих 20 % до 15 %;
- податку не доходи фізичних осіб — з діючих 15/20 % до 10 %;
- податку не прибуток підприємств — з діючих 18 до 15 % зі зміною моделі оподаткування розподіленого прибутку;
- єдиного соціального внеску — з діючих 33—49 % до 20 %.

Таким чином, відбудеться скорочення на близько 200 млрд або чверть доходів сектору загального державного управління (близько 800 млрд грн за планом на 2015 р.). Відповідальна бюджетно-податкова політика вимагає пошуку джерел покриття дефіциту, але за такого обсягу завдання є нереальним. Використання джерел емісійного фінансування бюджету спровокувало б нову хвилю інфляційно-девальваційного процесу. Більшість східноєвропейських країн вдавалися до боргового фінансування реформ трансформаційної економіки. Можливість нарощення додаткового боргового навантаження як «подушки безпеки» для України вичерпано. Валовий державний борг на кінець 2015 р., як очікується МВФ, становитиме 94,4 % ВВП (рис. 1) при пороговому значенні 60 % ВВП. Перебування України у програмі МВФ істотно обмежує можливості бюджетно-податкових маневрів.

Питання політичної відповідальності. Відповідальною за податкову реформу Президентом України призначено Міністра фінансів України Н. Яресько. Радикальні реформи вимагають персональної політичної відповідальності урядовців. Дійсно, ніколи та ніде в світі профільний комітет парламенту не формує бюджетно-податкову політику держави. Видається малоймовірним, щоб понад 120 народних депутатів-співавторів законопроекту №3357, реально розробляли його або принаймні читали. Іншими словами, сформована колективна безвідповідальність. Відірваність роботи податково-митного комітету від бюджетного комітету ВР заклала дисбаланси, а отже необхідне посилення їх співпраці для посилення реалістичності бюджетно-податкових напрацювань.

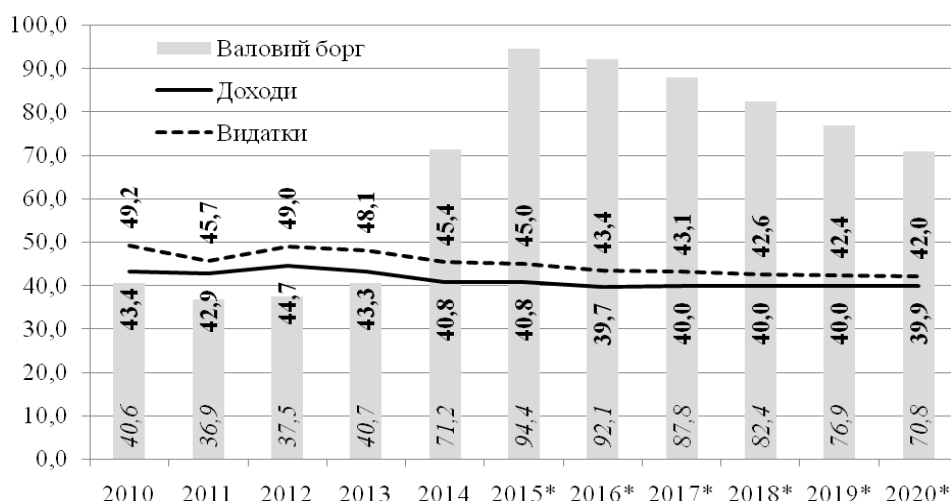


Рис. 1. Динаміка доходів, видатків та валового боргу сектору загального державного управління України в 2010—2015 рр., % ВВП

Джерело: побудовано за даними [6].

Примітка: зірочкою позначено прогнозні значення.

Лібералізація ставок податків теоретично має вимагати посилення податкового контролю, покарання за ухилення від сплати податків і внесків. Збільшення фінансових санкцій за порушення податкового законодавства має, по-перше, надати додатковий стимул детінізації економіки та, по-друге, компенсувати ризики податкових недонадходжень від її можливої недетінізації. Нагадаємо, із запровадженням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» від 15.11.2011 р. № 4025-VI було лібералізовано відповідальність за ухилення від сплати податків.

Згідно статей 212 та 212-1 умисне ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування чи страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування:

- у значних розмірах (>1 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) карається штрафом від 1 до 2 тис. НМДГ або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- у великих розмірах (>3 тис. НМДГ) — від 2 до 3 тис. НМДГ з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років;

- в особливо великих розмірах (>5 тис. НМДГ) — від 15 до 25 тис. НМДГ з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років з конфіскацією майна.

Особа, яка вчинила діяння з фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів в особливо великих розмірах, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона до притягнення до кримінальної відповідальності сплатила податки, збори (обов'язкові платежі) чи ЄСВ, а також відшкодувала шкоду, завдану державному, місцевим бюджетам та/або фондам загальнообов'язкового державного соціального страхування їх несвоєчасною сплатою (фінансові санкції, пеня).

Дотримання балансу інтересів держави та платників податків вимагає разом із зниженням податків дзеркального зростання зазначених розмірів фінансових санкцій, але автори законопроекту №3357 його не врахували. Успішний досвід боротьби з корупцією та тіньовою економікою у т. зв. «азіатських тиграх» (наприклад, реформи Лі Куан Ю у Сінгапурі) спирався на конфуціанство та авторитаризм. Ствердження в Україні демократичних засад і культурно-ментальні особливості роблять запозичення такого досвіду малоюмовірним.

Доцільним і можливим вбачається запровадження компромісного варіанту податкової реформи. Консенсус концепції реформування податкової системи має бути здійсненим із запровадженням ставок основних бюджетоутворюючих податків за ставками 20—20—20 % концепції Мінфіну із додаванням більшості доопрацьованих новацій податкового адміністрування з концепції Комітету ВР. Обидві концепції мають спільні дотичні точки, як мінімум три: необхідність зниження податкового навантаження на фонд оплати праці; зниження гранично допустимих обсягів доходу для платників III-ої групи єдиного податку з 20 млн до 2 або 5 млн; надання інвестиційного стимулу в частині податку на прибуток підприємств. Щодо останнього в концепції Мінфіну передбачено інвестиційний податковий кредит або запровадження моделі оподаткування розподіленого прибутку в Комітеті ВР. Можливо імплементувати тільки одну. Перша модель може містити потенційні ризики корупції, а друга вимагає змін в обліковій політиці підприємств і призведе до значного недонадходження коштів до бюджету. На нашу думку, моделі спершу мають бути опробовані локально, наприклад пілотним проектом на території повоєнного Донбасу або економічним експериментом на території Одеської області.

Бюджетна децентралізація необхідна для забезпечення відповідним фінансовим ресурсом органи місцевого самоврядування. Децентралізація стала світовим трендом з другої половини XX ст., сприяла зміцненню демократичних цінностей і довгостроковому економічному зростанню європейських країн. Податкова реформа в Україні матиме безпосередній вплив на процес в основному через запровадження податкової соціальної пільги в розмірі 1 мінімальної місячної заробітної плати та зміну ставки податку на доходи фізичних осіб як основи формування місцевих бюджетів. У 2014 р. ПДФО становив 61,9 % доходів місцевих бюджетів (62,6 млрд з 101,1 млрд грн) без урахування міжбюджетних трансфертів або 27,0 % (62,6 млрд з 231,7 млрд грн) з урахуванням міжбюджетних трансфертів. Станом за січень-жовтень 2015 р. до місцевих бюджетів надійшло 43,2 млрд грн, а загальний план становить 47,1 млрд грн. Так само вплине зміна ставок податку на прибуток підприємств, оскільки 10 % надходжень з 2015 р. спрямовується в місцеві бюджети. Позитивний вплив справлятиме зростання рентних платежів, екологічного та майнових податків, а також запровадження системи електронного адміністрування акцизного податку найімовірніше збільшить його надходження до місцевих бюджетів.

На нашу думку, серед інших доцільними будуть такі заходи:

- повністю зараховувати ПДФО (крім податку з пасивних доходів) до місцевих бюджетів за місцем реєстрації фізичної особи. Для м. Києва встановити розподіл ПДФО на загальних засадах. Розщеплювати платіж підприємства має казначейство. Пропонований у законопроекті №3357 механізм самостійного розщеплення 50/50 призведе до істотного зростання навантаження на бухгалтерські служби підприємств і зростання в рази кількості платежів за методологією рейтингу «Doing Business»;

- у частині місцевих податків і зборів зростання ставок податку на майно найменш шкідливо впливає на темпи економічного зростання, як доводять дослідження ОЕСР [5]. Потребує наповнення Державний реєстр речових прав на нерухоме майно;

— зростання ставок акцизного податку на шляху гармонізації непрямого оподаткування з європейським у процесі виконання угоди про Асоціацію України з ЄС доцільно здійснювати за рахунок його місцевої компоненти.

Невипадково зростання ставок акцизного податку з 2015 р. відбулося за рахунок запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів на ставкою 5 % на місцевому рівні. Дійсно, для фіскальних органів адміністрування ускладнилося. Але разом з тим місцеві органи влади отримали економічний стимул боротьби з виробництвом контрафакту та нелегальним обігом підакцизних товарів на місцях. За січень-жовтень 2015 р. до місцевих бюджетів надійшло 6,1 млрд грн акцизу. Загалом за 2015 р. очікувані надходження складають 6,3 млрд грн або 6,5 % доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів. Перспективним є надання права місцевим радам самостійно встановлювати його ставки, а у Податковому кодексі можливо визначити тільки верхній та/або нижній граничний поріг;

— збереження функцій податкового контролю та аудиту Державної фіскальної служби тільки на обласному рівні. В умовах, коли бюджет держави в основному формують 1,7 тис. великих платників податків, підприємства малого та середнього бізнесу мають переставати бути основним об'єктом перевірок;

— у контексті європейської інтеграції на етапі економічного зростання може бути поступово розширено базу місцевих податків і зборів — приведено оподаткування майна до його ринкової вартості, здійснено податкове стимулювання раціонального ставлення до побутових відходів, відновлено збори з розміщення реклами у культурно-історичних осередках та ін.

Різке скорочення видатків може стати шкідливою для економічного зростання. Як доводить Ю. Гродніченко [3] на прикладі Греції, фіскальна консолідація — скорочення державних витрат і дефіциту бюджету — в умовах слабкої економіки в рецесії є шкідливою. Механізм процесу відомий: скорочення державних витрат негативно впливає на сукупний попит, колишні працівники державного сектору вимагають виплати допомоги із безробіття, надлишок пропозиції на ринку праці знижує рівноважний рівень заробітних плат — усе в сукупності призводить до зниження податкових надходжень, що в свою чергу веде до ще більшого скорочення державних витрат. Натомість в Україні необхідна оптимізація видатків за рахунок проведення освітньої, медичної, пенсійної реформи, зменшення обсягів корупції. Останньому сприяють переведення державних закупівель в електронну форму, публікація порталу Е-дата для громадського контролю, сервіс «Відкритий бюджет» для місцевого рівня.

Запорукою успішності реформи є довіра між державою і громадянами. Саме довіра дозволить досягти головної мети реформи — підвищити рівень збирання та добровільності сплати податків, а також розширення бази оподаткування [4] без посилення податкового навантаження. Допоки існує низький рівень довіри, закладати ефект детінізації в розрахунки бюджету на майбутній рік є необачним. Реформування податкової системи має доповнюватися заходами із подолання корупції, захисту прав власності, реформ судових і правоохоронних органів. У протилежному випадку реформи знов будуть половинчастими, не нададуть бажаного ефекту та зумовлять розчарування в суспільстві.

Література

1. Проект Закону України «Про створення конкурентних умов в оподаткуванні та стимулювання економічної діяльності в Україні» / Міністерство фінансів України. — 30.11.2015. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/proekt?category=bjudzhet&subcategory=bjudzhet-nastupnogo-roku>
2. Проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової лібералізації» від 26.10.2015 р. № 3357 — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56874
3. *Гродніченко Ю.* Макроекономіческие последствия налоговой реформы / Ю. Гродніченко // Газета «Сегодня». — 24.11.2015 р. — Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/opinion/gorodnichenkocolumn/makroekonomicheskie-posledstviya-nalogovoy-reformy-670066.html>
4. *Швабий К.* Как провести налоговую реформу в Украине: назван рецепт успеха / К. Швабий // Апостроф. — 17.11.2015. — Режим доступу: <http://apostrophe.com.ua/article/economy/taxes/2015-11-17/kak-provesti-nalogovuyu-reformu-v-ukraine-nazvan-retsept-uspeha/2592>
5. Tax Policy Reform and Economic Growth / OECD Tax Policy Studies. — No. 20. — Access mode: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/46605695.pdf>
6. World Economic Outlook Database, October 2015 / International Monetary Fund. — Access mode: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>