

Роль податкової та бюджетної політики у стимулюванні економічного розвитку регіону

В статті аналізуються роль та місце місцевих бюджетів в бюджетній системі України; досліджуються проблеми наповнення доходної бази місцевих бюджетів на прикладі Кіровоградської області та шляхи забезпечення економічного розвитку регіону.

місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, бюджетна та податкова політика

Серед усіх проблем нинішнього суспільного життя найбільшу актуальність мають фінансові питання, зокрема доходи і видатки держави, побудова системи оподаткування. Значна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у місцевих бюджетах, які є фундаментом бюджетної системи кожної унітарної країни. Окрім того, що місцеві бюджети – найчисельніша ланка бюджетної системи, вони відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних видатків, передусім, соціальної спрямованості.

Проте, нинішній стан місцевих бюджетів України - мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економному витрачанні бюджетних коштів – протирічить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможливорює виконання покладених на них складних завдань.

У сучасній економічній літературі існує чимало праць зарубіжних та вітчизняних вчених, присвячених вивченню проблем бюджетної політики. Окремі аспекти системи міжбюджетних відносин та побудови місцевих бюджетів досліджені провідними українськими вченими. Зокрема, ці питання висвітлено в працях відомих вітчизняних учених В.Гейця, В.Беседіна, О.Барановського, І.Лукінова, І.Луніної, В.Кравченка, Г. Пятаченка та ін. Проте, незважаючи на дані наукові дослідження проблеми формування та наповнення місцевих бюджетів залишаються важливими, особливо на сучасному етапі соціально-економічного розвитку держави. Метою даної роботи є дослідження проблемних питань формування доходної бази місцевих бюджетів на прикладі Кіровоградської області та ролі податкової і бюджетної політики у стимулюванні економічного розвитку регіону.

Слід підкреслити, що в межах кожної, навіть незначної за розмірами країни, завжди об'єктивно існують розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, певні особливості щодо формування доходної бази бюджетів і можливостей задоволення місцевих потреб. Але визнаючи наявність об'єктивних факторів, які визначають диференціацію регіонів, необхідно завжди прагнути досягти той максимальний рівень, який закладений у потенціалі кожного регіону.

Розроблена урядова програма “Назустріч людям”, яка базується та розвиває положення програми Президента України Віктора Ющенка “Десять кроків назустріч людям”, має на меті досягнення нової якості життя громадян, запровадження соціальних, економічних та демократичних європейських стандартів життєдіяльності людини, суспільства та держави. Виконання завдань, визначених Президентом України

та Програмою діяльності Уряду, потребують спільних зусиль усіх державних структур та суб'єктів підприємницької діяльності. Макроціль місцевих органів влади у цьому напрямку – забезпечення достатніх фінансових ресурсів для управління соціальною сферою на території шляхом залучення усіх можливих фінансових джерел.

Кіровоградська обласна державна адміністрація разом з державною податковою адміністрацією у Кіровоградській області здійснили системний аналіз реального стану економіки області, результати якого стали базою для розробки механізму підвищення податкових надходжень та детінізації економіки області. На рівні облдержадміністрації зараз створюється робоча група з питань проведення єдиної фінансової, бюджетної та податкової політики та реалізації Програми детінізації економіки області на 2005 рік.

Програма є соціально спрямованою і призначена забезпечити мобілізацію додаткових надходжень до бюджетів усіх рівнів, а в перспективі – довести до 70 відсотків показник самозабезпеченості області, який зараз складає 65 відсотків.

Необхідно окреслити деякі основні проблеми, пов'язані з наповненням доходної бази бюджетів Кіровоградської області, та напрямках їх вирішення.

Бюджетна система України характеризується досить значним ступенем централізації бюджетних ресурсів, оскільки майже 50% всіх податкових надходжень акумулюється безпосередньо у державному бюджеті України. Проблема підвищення фінансової самодостатності певного регіону (області, міста, району) повинна вирішуватися за рахунок збільшення надходження тих податків, які безпосередньо зараховуються до місцевих бюджетів, в першу чергу, за рахунок податку з доходів фізичних осіб.

Цей податок є одним із найстабільніших джерел, яке забезпечує формування фінансових ресурсів області. Він складає 60 відсотків у загальному обсязі надходжень місцевого бюджету, тому саме цей податок у Програмі детінізації займає пріоритетне місце.

На протязі останніх років Державна податкова адміністрація проводила пріоритетну політику щодо контролю за податками, які формують дохідну частину загального фонду Державного бюджету. Одночасно відбулася втрата дієвого контролю за обліком податку з доходів фізичних осіб (відсутність особових рахунків, дієвих механізмів боротьби із виплатою заробітної плати в конвертах). Було втрачено і розуміння, що податки, які формують власні доходи місцевих бюджетів, повинні бути на особливому контролі, адже саме вони визначають в регіоні ставлення до платника.

Крім того, складається ситуація, коли вплив на розвиток економіки області окремих підприємств ставиться під сумнів з-за постійного отримання ними з бюджету відшкодування податку на додану вартість.

В регіоні працює група підприємств, соціальний внесок яких у вигляді сплачених податків та виплаченої заробітної плати менше, ніж суми ПДВ, що повернуті з бюджету. Тобто, від діяльності таких підприємств область має умовні збитки. В більшості до даної категорії відносяться експортери, відшкодування податку на додану вартість яким – це заохочення держави щодо формування валютного балансу країни. Тому першочерговим завданням стає підвищення соціального внеску таких підприємств в економічний потенціал області.

Відповідно це вимагає не допустити протягом 2005 року виплати заробітної плати менше законодавчо встановленого мінімального рівня. Протягом року тільки за рахунок реалізації цього заходу у сфері малого бізнесу додатково до бюджету має надійти до 4 млн. грн. Тому основне завдання полягає в тому, щоб на регіональному рівні створити умови для цілковитої легалізації всіх “зарплатних” потоків.

Сумлінний платник – це, в першу чергу, високий рівень зайнятості, заробітної плати, впорядковані відносини власності, в тому числі на землю. Щоб досягти цього

необхідно мати достатній валовий дохід, - відповідно і сформується база оподаткування податком на додану вартість, податком на прибуток. Тобто податок з доходів фізичних осіб – це основа для відтворення ПДВ і податку на прибуток. Навіть результативний контроль за створенням нових робочих місць можливо запропонувати на рівні держави використовуючи точні інформаційні ресурси ДПАУ (наприклад – бази даних податкового розрахунку про суми утриманого та сплаченого податку з доходів фізичних осіб за формою 1ДФ, якщо брати до уваги збільшення громадян, які отримують доходи, що перевищують законодавчо встановлений мінімум).

Необхідно впроваджувати заходи, спрямовані на створення додаткових робочих місць в області, що дасть поштовх додатковому фінансовому потоку надходжень податку з доходів фізичних осіб. Все це знайшло відображення у Програмі зайнятості населення Кіровоградської області на 2005 рік.

Вивчення ситуації із застосуванням нелегальної робочої сили на продовольчих, промтоварних та змішаних ринках області, у місцях несанкціонованої торгівлі, у сфері платних послуг надасть можливість здійснити конкретні кроки щодо легалізації неофіційно зайнятих працівників та збільшити надходження податку з доходів фізичних осіб до бюджету.

Приоритетним напрямком роботи буде вжиття заходів, направлених на повну ліквідацію заборгованості по заробітній платі економічно активних підприємств області.

Важливим етапом збільшення надходжень податку з доходів фізичних осіб по регіону є оздоровлення економіки підприємств, які використовують найманих працівників, стабілізація їх фінансового стану, створення умов для зміцнення та розвитку малого і середнього бізнесу.

Рівень оподаткування податком з доходів фізичних осіб знаходиться у прямій залежності від рівня доходів населення області. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування разом з податковими органами послідовно впроваджуватимуть лінію щодо зміни стереотипу мислення керівників підприємств та установ у напрямку соціальної стратегії. Насамперед, це стосується збільшення фонду оплати праці, середньомісячної заробітної плати та легалізації доходів найманих працівників.

Одним із основних виробничих ресурсів, який повинен стати ще й значним фінансовим джерелом наповнення місцевих бюджетів, є сільськогосподарські угіддя області.

В умовах збереження наявного земельного фонду усі гілки влади разом з податковими органами спрямують роботу на розширення бази оподаткування, удосконалення процесу збору податків. Особливість полягає в тому, що облік землі є компетенцією земельпорядних органів, а контроль за правильністю обчислення і справляння плати за землю покладено на податкові органи. Лише в результаті їх повної взаємодії можливо виконати основне завдання, щоб уся земля, яка використовується, оподатковувалась відповідно до вимог чинного законодавства.

В області налічується 28 тисяч громадян, які одноосібно обробляють земельні частки (паї) площею 151 тис.га. Ця категорія практично не сплачує податок з доходів фізичних осіб, декларуючи в кінці податкового року незначні суми до оподаткування. Робота щодо реєстрації даних громадян суб'єктами підприємницької діяльності є пріоритетною для органів місцевого самоврядування та податкової служби області.

При визначенні шляхів виконання Програми наголос зроблено на предметній роботі з підприємствами, що мінімізують податкові зобов'язання. Розпочато активні заходи щодо детінізації їх фінансово – економічної діяльності, упередження та руйнування злочинних схем та мінімізації ухилень від оподаткування, що дозволить суттєво підвищити рівень їх податкового навантаження.

Одночасно посилюється інтелектуально – аналітична функція по наповненню бюджету за рахунок великих платників податків. При цьому важливим результатом виконання Програми прогнозується певна диверсифікація ризиків втрат доходів від великих платників податків, яких в області налічується більше десятка і які забезпечують 30 відсотків в усіх доходах бюджету.

Один із шляхів диверсифікації податкових ризиків вбачається в розширенні кола платників податків, у першу чергу по таких джерелах, як податок на прибуток і податок на додану вартість. Дві - три тисячі підприємств, які щомісячно сплачують по 1 тисячі гривень податків, у випадку форс – мажорних обставин легко перекриють втрату 2-3 мільйонів гривень від одного великого платника.

Нагальною потребою стає необхідність фінансового моніторингу підприємств, які працюють без прибутків або із збитками, та малоприбутковими, що при цьому мають значні обсяги виробництва чи продажу продукції. Шляхи його проведення - це спільний з керівниками даних підприємств аналіз їх фінансово-господарської діяльності, виявлення причин, котрі призводять до малоприбуткової та збиткової діяльності.

Відповідна робота проводитиметься також з підприємствами, які з тих чи інших причин не спрямовують господарську діяльність на пошук нових видів діяльності, що можуть призвести до отримання доходу та сплати податків.

Важливе місце у Програмі детінізації економіки області у 2005 році приділяється фінансовому оздоровленню підприємств-боржників шляхом застосування правових процедур відновлення їх платоспроможності.

Основним інструментом виведення підприємства з кризової ситуації є процедура банкрутства. В її основі лежать конкретні юридичні і економічні дії, метою яких є очищення підприємства від боргів, повернення його дебіторської заборгованості. Лише після цього можна переходити до наступного етапу - залучення інвестора або інші заходи фінансово-економічного оздоровлення. Таким чином, механізм банкрутства залишається однією з найважливіших складових частин правової бази ринкової економіки.

Серед підприємств регіону, справи про банкрутство яких перебувають на розгляді, значний відсоток становлять такі, що потрапили в скрутне становище тимчасово. Вартість їх активів набагато вища за кредиторську заборгованість. За умови проведення санації (оздоровлення) чи реструктуризації, ці підприємства можуть розрахуватися з боргами і продовжити діяльність.

Результатом застосування органами державної податкової служби процедури відновлення платоспроможності боржника є отримання реальних надходжень до бюджету. Так, макроекономічний ефект від сплати розстрочених сум за мировими угодами до кінця 2005 року складатиме 530,0 тис.грн.

Вихід підприємств, справи про банкрутство яких перебувають на розгляді, з економічної кризи надасть можливість створити нові робочі місця, збільшити обсяг випуску конкурентоспроможної продукції, підвищити ефективність виробництва та відповідно збільшити сплату поточних платежів до бюджету у сумі 3,0 млн.грн.

Заплановано ряд непопулярних методів пошуку тіньових доходів за рахунок відслідковування обсягів виробництва підприємств та співставлення до звітних по споживчій електроенергії та газу, які зафіксовані відповідними контрольними службами. На новий рівень буде поставлено контроль за легалізацією коштів суб'єктами підприємництва, які отримали бюджетне фінансування та державні замовлення.

На наш погляд, до суб'єктів підприємницької діяльності, які не досягають умовної окупності, необхідно застосовувати важелі впливу принципу "резервації"

(жорсткий фіскальний тиск, фінансово-банківський моніторинг, відсутність державної підтримки).

Пропонуємо, використовуючи важелі податкової служби, запровадити в області збалансований контрольний моніторинг на основі умовної окупності, галузевих співвідношень та податкових нормативів. Необхідно визначити мікроцілі, тобто такі показники, рівень яких свідчив про ефективне використання наявних ресурсів. До них можна віднести - податкове навантаження по галузях і підгалузях народного господарства, питому вагу фонду оплати праці у валових доходах, співвідношення рівня середньої заробітної плати до встановленого законодавством мінімуму, обсяг сплата податків з 1 гектару землі сільськогосподарського призначення та інші. Передумовою визначення податкових нормативів є очевидність того, що всі підприємства без винятку в ринковій економіці орієнтуються тільки на випуск продукції (робіт, послуг), який забезпечує максимальну ефективність з точки зору економії витрат і максимізації доходу. На практиці через фіктивні механізми відбувається максимізація витрат і мінімізація податкової бази.

Мета контрольного моніторингу – досягнення рівня умовної окупності суб'єктом підприємницької діяльності та наявність економічної користі від діяльності суб'єктів для держави. Такими критеріями, ще раз повторюю, повинні бути показники сум сплачених податків, відрахувань з фонду оплати праці, інших обов'язкових платежів, навіть показник співвідношення самого фонду оплати праці до обсягу відшкодованих сум з бюджету).

Важливим засобом реалізації Програми детінізації економіки є виявлення фактів порушення законодавства суб'єктами господарювання на ранніх стадіях скоєння протиправних дій, що дозволить мінімізувати чи взагалі попередити втрати бюджету.

Виявлення фактів порушення на ранніх стадіях можливе лише при постійному всебічному моніторингу діяльності суб'єктів господарювання контролюючими органами. Для забезпечення якості та повноти ведення такого моніторингу в розпорядженні контролюючих органів повинен бути максимальний масив даних про діяльність суб'єктів, необхідний і достатній для вирішення задач по виявленню, запобіганню і припиненню порушень законодавства. При цьому буде дотримуватись баланс інтересів держави й інтересів підконтрольних суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність, та принцип мінімального втручання в діяльність суб'єкта господарювання.

Підсумовуючи вищевикладене, слід підкреслити, що у принципово нових умовах, що складаються в державі, зокрема, коли державній податковій службі не доводяться планово-нормативні показники, створюються всі передумови для більш активної роботи щодо мобілізації зусиль на забезпечення якісних показників роботи.

Зміна тональності податкової політики від жорсткої фіскальної на партнерську співпрацю, послідовне впровадження дерегуляції підприємницької діяльності покликане сприяти розвитку підприємництва та покращити інвестиційний клімат в регіоні, що в свою чергу сприятиме залученню нових платників до наповнення Державного бюджету.

В нових умовах це потребує значного підвищення якості керованості правоохоронних та контролюючих служб і покладає на облдержадміністрацію ряд обов'язків по координації їх роботи. Головним ланцюгом такої координації, та подальших стратегічних напрацювань, спрямованих на недопущення значних втрат бюджету, повинно стати створення відповідного міжвідомчого комітету (по аналогії координаційного комітету по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю). Це дасть можливість підвищити контрольні функції всіх зацікавлених відомств за реєстрацією та перереєстрацією підприємств з метою зведення до мінімуму створення

псевдо-підприємств, як інструмента для організації та впровадження схем ухилення від сплати податків, розкрадання бюджетних коштів шляхом переведення їх у готівку через конвертаційні центри.

Оцінюючи перспективи виконання Програми, можна з впевненістю стверджувати: головне завдання на сьогодні – забезпечити високий рівень контролю за ситуацією, прорахувати можливі вузькі місця, передбачити можливі ризики.

Це стане можливим лише за умови постійного, всебічного фінансового моніторингу виконання намічених завдань: з одного боку - за загальним та спеціальним фондами, дотаційними платежами, з іншого - за державною податковою, митною та іншими службами.

В статье анализируются роль и значение местных бюджетов в бюджетной системе Украины; исследуются проблемы наполнения доходной базы местных бюджетов на примере Кировоградской области и пути обеспечения экономического развития региона.

In the article a role and place of local budgets in the budgetary system of Ukraine are analysed; the problems of filling of profitable base of local budgets on the example of the Kirovograds region and ways of providing of economic development are explored region.