

Необхідність та напрями вдосконалення дохідної бази Державного бюджету України

Роботу на кафедрі фінансів НУ “Острозька академія”

У статті досліджено надходження до Державного бюджету України, їх структуру та відзначено необхідність змін. Визначено можливі напрями вдосконалення дохідної бази бюджету держави.

Ключові слова: Державний бюджет України, доходи бюджету.

Хмарук Ю. В. Необходимость и направления усовершенствования доходной базы Государственного бюджета Украины. В статье исследованы поступления в Государственный бюджет Украины, их структуру и отмечена необходимость изменений. Определены возможные направления доходной базы бюджета страны.

Ключевые слова: Государственный бюджет Украины, доходы бюджета.

Khmaruk Yu. V. The Necessity and Way of Ukraine State Budget's Incomes Perfection. The author has researched the Ukraine state budget's output, its structure and problematic aspects. The author also offers possible spheres of Ukraine state budget improvement.

Key words: State budget of Ukraine, incomes of budget.

Постановка наукової проблеми та її значення. Аналіз досліджень проблеми. Для виконання своїх функцій держава повинна мати достатню фінансову базу. У свою чергу, надходження до бюджету держави безпосередню залежать від стану виробництва в країні. Доходи Державного бюджету України є джерелом фінансування видатків держави на економічне та соціальне спрямування, тому дослідження питань формування доходів бюджету держави та їх оптимізація є актуальними для кожної країни.

Досліджували ці питання такі видатні вчені-економісти: О. Д. Василик, В. Д. Базилевич, Ю. В. Пасічник, М. І. Карлін, А. О. Єпіфанов, М. Білик, О. Д. Рожко, В. М. Опарін, О. Базилінська, К. В. Павлюк, І. Є. Януль, І. Луніна, В. Данилюк, Ц. Г. Огонь й ін. Хоча тему дохідної бази Державного бюджету України широко аналізують науковці, проте кожне нове дослідження дає можливість провести додаткове оцінювання надходжень та визначити можливі напрями реформування дохідної бази до бюджету держави.

Мета статті – визначення напрямів оптимізації формування доходів Державного бюджету України на основі аналізу їх наповнюваності, виконання та структури.

Для досягнення поставленої мети потрібно розв'язати такі основні завдання:

- 1) визначити динаміку та виконання доходів Державного бюджету України за 2003–2007 роки;
- 2) оцінити структуру доходів Державного бюджету України за 2003–2007 роки;
- 3) вивчити проблемні аспекти формування доходів Державного бюджету України;
- 4) визначити шляхи оптимізації формування дохідної частини Державного бюджету України.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування результатів дослідження. Бюджет держави завжди є компромісом між основними соціально-економічними групами в країні. Це компроміс між загальнодержавними та приватними інтересами громадян стосовно оподаткування доходів і власності, між центром і регіонами щодо розподілу податків і субсидій, між інтересами окремих галузей і фірм стосовно державних замовлень [5].

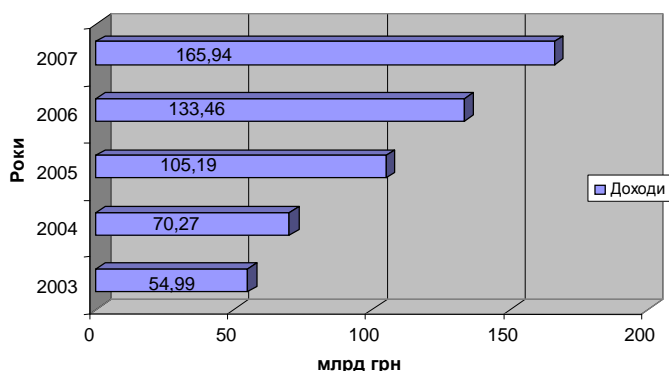
Згідно з Бюджетним кодексом України, доходи бюджету – це всі податкові, неподаткові й інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України, включаючи трансферти, дарунки, гранти. Усі доходи класифікують так: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій із капіталом; трансферти. Склад доходів Державного бюджету визначається Бюджетним кодексом України та Законом “Про Державний бюджет” на відповідний рік [1].

Для визначення функціонування дохідної бази Державного бюджету в Україні важливо оцінити динаміку та склад його доходів за п'ять років для встановлення основних тенденцій зміни та розвитку надходжень до Державного бюджету України.

Так, згідно з рис. 1, щодо 2003–2007 років характерною є тенденція до зростання доходів Державного бюджету України (з 54,99 млрд грн до 165,94 млрд грн). Найбільший темп зростання відзначався 2005 році порівняно з 2004-м (на 49,69 %, або в абсолютному вираженні зростання становило 34,92 млрд грн).

Також вагомою проблемою є різниця в даних із виконання Державного бюджету України, подані різними установами, які відповідають за його виконання.

Так, згідно з Бюджетним кодексом України, Кабінет Міністрів України розробляє проект Закону “Про Державний бюджет України”, а також забезпечує його виконання та подання звітів. Верховна Рада України контролює за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу, приймає Закон “Про Державний бюджет України” та зміни до нього, розглядає та затверджує звіт про його виконання. Відповідно до Конституції України контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені ВРУ здійснює Рахункова палата.



Джерело: Бюлетень Національного банку України № 1 2004, № 3 2005, № 3 2006, № 3 2007, № 3 2008.

Рис. 1. Динаміка доходів Державного бюджету України за 2003–2007 роки, млрд грн

Державний бюджет у країні один, проте дані про його виконання різні. Згідно з табл. 1 дані висновків про виконання Державного бюджету України Рахункової палати збігаються з даними, поданими в постановах ВРУ про виконання Закону “Про Державний бюджет України” (слід зауважити, що звіт про виконання цього Закону подає Кабінет Міністрів України, Рахункова палата подає висновки про виконання бюджету). Тому важливо дослідити різницю між даними КМУ та Рахункової палати. Так, дані однакові були лише у 2007 році, а найбільшу різницю відзначено у 2005-му, і становила вона 0,14 млрд грн. Загалом за досліджувані п’ять років різниця досягла 0,36 млрд грн.

Таблиця 1

Доходи Державного бюджету України за 2003–2007 роки, млрд грн

Рік	Дані Кабінету Міністрів України*	Дані за висновками про виконання Державного бюджету України Рахункової палати**	Постанови Верховної Ради України про виконання Закону “Про Державний бюджет України”	Різниця між даними Кабінету Міністрів України та Рахункової палати
2003	54,99	55,08	55,08	0,09
2004	70,27	70,34	70,34	0,07
2005	105,19	105,33	105,33	0,14
2006	133,46	133,52	133,52	0,06
2007	165,94	165,94	165,94	0,00

* Джерело: Бюлетень Національного банку України № 1 2004, № 3 2005, № 3 2006, № 3 2007, № 3 2008.

** Джерело: Висновки щодо виконання Державного бюджету України за 2003–2007 роки [9].

*** Джерело: Постанови Верховної Ради України Про звіт про виконання Закону України “Про Державний бюджет України” № 1736-IV від 02.06.2004, № 2677-IV від 21.06.2005, № 41-V від 27.07.2006, № 1086-V від 25.05.2007.

Вагомої уваги заслуговує й оцінювання виконання плану доходів Державного бюджету України. Оскільки дані Рахункової палати закріплені Постановами Верховної Ради України, ми використовуємо їх.

Загалом, згідно з даними табл. 2, за 2003–2007 роки перевиконано дохідну базу бюджету у 2003, 2004 та 2006 роках. Найбільша сума перевиконання – у 2004-му (на 108 %), на що найбільше вплинуло перевиконання щодо неподаткових надходжень (на 23 %). Також спостерігалось недовиконання на 2 % у 2005-му та на 1 % у 2007 році.

Податкові надходження недовиконано лише у 2005 році (на 1 %). В інші роки відзначено перевиконання (найбільший рівень у 2003-му – на 4 %). Серед податкових надходжень податок на прибуток підприємств виконувався за 2003–2007 роки з перевиконанням, крім 2006-го (недовиконання 1 %). В інші роки перевиконання становило від 5 % у 2005-му до 27 % у 2004 році. Податок на додану вартість був недовиконаний у 2003-му (на 8 %), у 2004 році (на 16 %), у 2007-му (на 9 %); перевиконання – у 2005 році (на 1 %) і у 2006-му (на 12 %), що відображає значні суми недовиконання ПДВ, особливо у 2004 році (на 3 110 млн грн).

Таблиця 2

Виконання та склад основних статей доходів Державного бюджету України за 2003–2007 роки, млн грн

Показник	2003 рік			2004 рік			2005 рік			2006 рік			2007 рік		
	план	виконано		план	виконано		план	виконано		план	виконано		план	виконано	
		сума	%		сума	%		сума	%		сума	%		сума	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
<i>Доходи Державного бюджету</i>	53 273	55 077	103	65 216	70 338	108	108 058	105 330	98	132 543	133 522	101	168 329	165 939	99
у тому числі:															
<i>Податкові надходження</i>	34 397	35 726	104	44 352	44 854	101	74 915	74 476	99	91 846	94 812	103	116 174	116 671	100
– податок на прибуток підприємств	11 668	13 087	112	12 607	16 025	127	22 276	23 272	105	26 045	25 863	99	28 639	33 964	119
– податок на додану вартість	13 652	12 598	92	19 844	16 734	84	33 451	33 804	101	44 970	50 397	112	65 122	59 383	91
– акцизний збір із вироблених в Україні товарів	4 332	4 554	105	5 935	6 048	102	7 484	7 283	97	9 584	7 493	78	9 000	8 990	100

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
акцизний збір із увезених на територію України товарів	553	587	106	808	613	76	912	599	66	887	1051	119	1329	1496	113
увізні мито	2 583	2 992	116	3 661	4 015	110	6 370	6 007	94	6308	6973	111	8 865	9 589	108
вивізні мито	181	364	201	906	692	76	1 262	521	41	1112	270	24	299	291	98
Неподатковий надходження –	15 667	15 790	101	18 239	22 381	123	30 721	28 236	92	367 63	3575 3	97	44 265	42 112	95
частина прибутку (доходу) державних підприємств, що вилучається до бюджету	420	639	152	699	598	86	4 116	4 418	107	3560	3235	91	1 306	1 231	94
рентна плата за транзит природного газу через територію України	2 287	2 009	88	2 631	2 303	88	2 762	2 247	81	2894	2797	97	3 832	2 278	60
Доходи від операцій із капіталом	489	763	156	671	851	127	719	725	101	1731	554	32	2 582	1 770	69
Офіційні трансферти	2 383	2 369	99	1 759	2 011	114	1 484	1 646	111	1552	1729	111	4 510	4 456	99
Цільові фонди	190	216	114	194	241	124	219	247	113	652	674	103	798	930	117

Джерело: згідно з даними Рахункової палати [9].

Слід зауважити, що податкова адміністрація працює за схемою наперед сплачених податків та зборів, сума по ПДВ наближається до 8 млрд на рік, що також засвідчує дивну тенденцію до наперед сплачених коштів і недовиконання плану.

Акцизний збір із вироблених в Україні товарів виконаний щороку, крім 2005-го (на 3 %) та у 2006 році (на 22 %), акцизний збір із увезених на територію України товарів невиконаний у двох роках на значний рівень: у 2004 році – на 24 % та у 2005-му на – 34 %. Увізне мито недовиконане лише у 2005 році на 6 %, а вивізне виконане лише у 2003-му й перевиконане на 101 %, що є одним із найбільших перевиконань за всіма статтями доходів за відповідних п'ять років. В інші роки щодо вивізного мита характерне значне недовиконання: у 2004 році – на 24 %; у 2005-му – на 59 %; у 2006 році – на 62 %, у 2007-му – на 2 %, що відображає недосконале планування та прогнозування цієї статті дохідної бази Державного бюджету України.

Неподаткові надходження перевиконано у 2003–2004 роках на 1 % і на 23 %. В інші роки було недовиконання в межах 3–8 %. Щодо частини прибутку (доходу) державних підприємств, що вилучається до бюджету, відзначено перевиконання у 2003-му на 52 %; у 2005-му на 7 %; в інші роки недовиконання скорочувалося від 14 % – у 2004-му до 6 % – у 2007 році. Що ж до рентної плати за транзит природного газу через територію України, то у всі роки відзначено недовиконання в середньому на 21 % за 2003–2007 роки, що також потребує перегляду прогнозних показників.

Щодо доходів від операцій із капіталом, то за 2003–2005 роки знизилася перевиконання цієї статті доходів від 56 % у 2003-му до 1 % – у 2005 році. У 2006-му відзначено різке недовиконання (на 68 %); у 2007 році недовиконання становило 31 %.

Офіційні трансферти в середньому за 2003–2007 роки перевиконано на 6 %; недовиконання відзначено лише на 1 % у 2003 і 2007 роках. Серед статей були надходження від секретаріату ООН за участь українського контингенту в миротворчих операціях та кошти, що надходять з інших бюджетів.

Щодо цільових фондів, то в усі роки відзначено перевиконання у середньому на 17 % за п'ять років. Складовими частинами були платежі до Фонду соціального захисту інвалідів та збір за забруднення природного довкілля.

Отже, ситуація з виконанням дохідної частини Державного бюджету України засвідчує невисокий рівень достовірного прогнозування надходжень. Тому важливо створити науково обґрунтовану методологічну базу прогнозування макроекономічних показників та бюджету. Слід також використати досвід розвинутих країн світу щодо довгострокового та стратегічного планування, а також використання моделей прогнозування.

У структурі доходів Державного бюджету України основну частку займають податкові надходження. Так, згідно з рис. 2, за 2003–2007 роки податкові надходження займали в середньому 68,13 % від усіх доходів бюджету, що відображає високу залежність надходжень Державного бюджету України від податкової системи, а тому й від стану виробництва в країні та розвитку економіки загалом. Зростання частки відбулося завдяки зміні податкових ставок податків (податку з доходів фізичних осіб до 15 %).

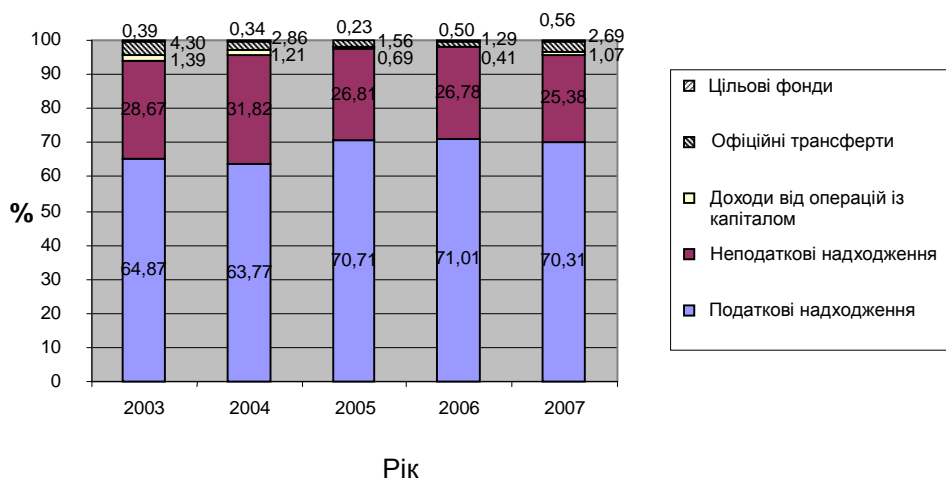


Рис. 2. Структура доходів Державного бюджету України за 2003–2007 роки, %

Неподаткові надходження становлять також вагому частку – 27,89 % у середньому за відповідні роки. Загалом рівень був стабільним, зниження відбулося завдяки зростанню частки податкових надходжень.

Відповідно, низькі частки займали доходи від операцій із капіталом (0,95 % у середньому за 2003–2007 роки), офіційні трансферти (2,56 % у середньому (слід зауважити їх високу частку у 2003 році – 4,30 %) та цільові фонди (0,41 % у середньому).

Слід також визначити основну бюджетоутворюючу роль податку на додану вартість у Державному бюджеті України, частка якого в загальній сумі надходжень за 2003–2007 роки становила 30 %, причому зростала частка від 23 % у 2003-му до 38 % – у 2006 році (найвища за досліджувані роки), у 2007-му вона також була високою – 36 %.

Частка податку на прибуток становила в середньому за 2003–2007 роки 22 %. 1 січня 2004 року ставка оподаткування була знижена із 30 % до 25 %. Підвищено норми амортизації основних фондів, звітування для підприємств стало дещо простішим. Загалом це не змінило частку в податку в загальній сумі доходів (знизилася на 1 %).

Оскільки податкові надходження до Державного бюджету України займають вагому частку всіх доходів бюджету, особливої уваги заслугоє оцінювання податкової політики держави та можливі напрями її реформування, які б забезпечували добровільну сплату податків, установили б ефективне податкове законодавство та заходи щодо ухилення від сплати податків.

Уряд розробив новий проект реформування податкової системи України (висвітлено на сайті КМУ 23.07.2008), у якій визначено її проблеми, завдання до реформування, послідовність проведення реформи тощо на період до 2018 року. Згідно з реформою заплановано три етапи її проведення, у межах яких мають реалізуватися невідкладні заходи, спрямовані на подолання основних недоліків чинної податкової системи та розширення бази оподаткування шляхом прийняття Податкового кодексу й інших нормативно-правових актів із питань оподаткування, реформування системи та методів адміністрування податків (особливий пріоритет – податок на додану вартість) і зборів (обов'язкових платежів); скорочення кількості податків та зборів (обов'язкових платежів); упровадження основ екологічного оподаткування; удосконалення спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва; запровадження податкових механізмів європейського зразка для зниження рівня доступності та споживання алкогольних напоїв і тютюнових виробів; запровадження податку на нерухоме майно; введення більш обтяжливих ставок оподаткування в надприбуткових сферах (гральний бізнес тощо); скорочення бюджетних видатків у структурі ВВП та скорочення податків (платежів), які впливають на собівартість національних товарів (послуг) та зменшують їхню конкурентність, зниження ставки податку на прибуток підприємств і підвищення ставки податку на доходи фізичних осіб у напрямку забезпечення їх уніфікації; активне застосування податкових інструментів стимулювання економічної діяльності; завершення реформи системи платежів до соціальних фондів, введення єдиного соціального внеску тощо [8].

Проте у 2006 році прийнято Постанову КМУ “Про реформування податкової системи України”, у якій визначено такі ж пріоритети й напрями, проте за два роки нічого не було зроблено. Хоча визначені чіткі проблеми податкової системи та напрями її реформування, насправді є це реформування не відбувається, це негативно впливає на розвиток країни та можливість усунення багатьох проблем із законодавством, документообігом та податковим навантаженням.

Найважливішим є прийняття Податкового кодексу України, який має забезпечити ефективніше оподаткування й адміністрування податків, введення нових податків та скорочення малоефективних. Так, вагомим чинником буде введення місцевого податку на нерухомість, що збільшить власну базу місцевих бюджетів та зменшить дотаційність цих бюджетів і, відповідно, зменшить міжбюджетні трансферти з Державного бюджету України. Також важливо узгодити пільгування, зокрема щодо сплати ПДВ. За розрахунками експертів, скасувавши лише деякі пільги з ПДВ, ставку податку можна було б негайно зменшити до 16 % без будь-яких утрат доходів.

Потрібно також переглянути ситуацію, за якої ціни на продукти харчування зростають понад 50 %, а на тютюнові вироби — лише на 7,2 %. Низька ціна на тютюнові вироби (через низький акцизний збір) завдає лише шкоди здоров'ю нації та спричиняє збільшення видатків на охорону здоров'я. Фахівці пропонують протягом двох років щорічно збільшувати реальну ціну цигарок на 20 %, що сприятиме зменшенню споживання тютюну на 5 % на рік, а це посприє виконанню вимог ЄС та

дасть змогу додатково отримати до бюджету 10 млрд грн. Це питання також стосується алкогольної продукції [2].

Оцінювати рівень доходів Державного бюджету України потрібно у зв'язку із забезпеченням його видатків. Так, за п'ять досліджуваних років відзначено дефіцит Державного бюджету, що сучасні економісти визначають як позитивний фактор розвитку країни, проте це також є одним із факторів заборгованості країни. Найвищий рівень дефіциту відзначено у 2004-му (9,13 млрд грн), а найнижчий – 1,04 млрд грн – у 2003 році (рис. 3.). Також слід відзначити високий рівень дефіциту в 2007 році – 8,31 млрд грн.

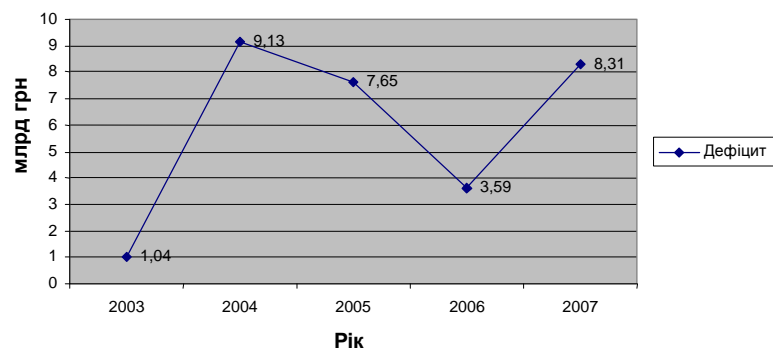


Рис. 3. Дефіцит Державного бюджету України за 2003–2007 роки, млрд грн

Отже слід знизити податкове навантаження зниженням видатків із Державного бюджету України для збереження балансу бюджету та створення конкурентнішого бізнес-середовища. Чинниками зниження державних витрат є зменшення витрат на управління (можливе проведення адміністративної реформи), проведення жорсткішого контролю за наданням коштів та визначення стратегічних напрямів розвитку країни та спрямування коштів на них.

Втрата надходжень та надмірні видатки здатні підірвати макроекономічну стабільність. Тому “тінізація” економіки є досить важливим негативним фактором в економіці України. Передусім це стосується корупції в державних органах влади, виділення видатків без проведення конкурсу та зниження контролю за діяльністю підприємств й установ.

За розрахунками Держкомстату України, здійсненими на основі міжнародного стандарту “Вимірювання необлікованої економіки: посібник”, який розробили 2002 року ОЕСР, МВФ, МОП та Статкомітет СНД, рівень тіньової економіки в Україні становив: у 2001 році – 16,3 % ВВП; у 2002-му – 17,7 %; у 2003 році – 17,2 %; у 2004-му – 18,9 %; у 2005 році – 18,1 %.

Ухилення від сплати податків здійснюються або незаконними методами приховування доходів, або легальним використанням у податковому законодавстві лазівок. Так, за даними оперативного обліку Державної податкової адміністрації України, станом на 1 січня 2005 року податкова заборгованість до державного бюджету становила майже 8,2 млрд грн, це майже 18 % від усіх податкових надходжень. Тому вирішення проблем детінізації є одним із пріоритетним для збільшення доходів до Державного бюджету України [7].

Висновки. Проблема наповнюваності доходної бази Державного бюджету України займає досить важливу роль в економіці держави. Проте в нашій країні існують проблеми, які потребують вирішення в найближчий час для недопущення помилок та розширення доходної бази Державного бюджету й забезпечення достатнього виконання Україною своїх функцій:

- різниця в даних із виконання Державного бюджету України подані різними установами, які відповідають за виконання бюджету;
- невисокий рівень достовірного прогнозування надходжень;
- проблеми у функціонуванні податкової системи країни (зокрема неприйняття Податкового кодексу, податкове навантаження, низькі ставки акцизів, пільгування й адміністрування податків, лазівки законодавства тощо);
- “тінізація” економіки.

- Отож напрямками реформування формування доходів Державного бюджету України мають бути:
- установа ефективного контролю за рухом бюджетних коштів;
 - розробка науково-обґрунтованої методологічної бази прогнозування макроекономічних показників та надходжень і витрат бюджету;
 - нагальне проведення податкової реформи;
 - детінізація економіки.

Література

1. Бюджетний кодекс України. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
2. Гопко Г., Торопова Н. Справедливе подорожчання сигарет відповідно до рівня інфляції може зменшити поширеність тютюнокуріння в Україні та дати Державному бюджету додаткові 10 мільярдів гривень // Економіст. – 2008. – № 6.
3. Захарін А. В. Удосконалення механізму податкового регулювання сталого економічного розвитку // Фінанси України. – 2005. – № 2.
4. Конопельнюк Л. Фіскальна політика в Україні: проблеми та перспективи // Наук. вісн. Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки. – 1999. – № 12. – С. 153.
5. Лагцак В. В. Удосконалення системи прямого оподаткування в Україні // Фінанси України. – 2004. – № 11.
6. Маковська І. О. Аналіз структури доходної бази зведеного бюджету України // Наук. вісн. Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки. – 2002. – № 2. – С. 241.
7. Портанчук І. О. Економічні реформи і “тіньова” економіка. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Articles/OSPU/oru_99_1/7_2.htm.
8. Проект розпорядження КМУ Про схвалення стратегії реформування податкової системи України. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
9. Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua

Адреса для листування:

35800, Рівненська обл., м. Острог, вул. Вереснева, 7/1.
Ел. адреса: yultzia@gmail.com

Статтю подано до редколегії
26.05.2009 р.