

Луцик А.І.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО ПОДАТКОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Досліджуються функції державного податкового менеджменту. Показано напрями його посилення для забезпечення позитивних економічних зрушень у державі.

The author considers functions of the state's tax management and indicates directions to enhance them with the purpose of securing positive economic transformations in the state.

Сутність менеджменту як безперервного процесу розкривається в його функціях, котрі можна визначити видами діяльності, за допомогою яких суб'єкт управління впливає на керований об'єкт. Організувати — це створювати певну структуру. Організація як функція податкового менеджменту — це процес створення такої структури органів влади, яка має забезпечити ефективне надходження податкових коштів, а також зручність їх сплати платниками. Необхідною умовою створення структури є виконання робіт у межах функції планування, адже чітке визначення мети й завдань, вироблення стратегії діяльності формують базу для побудови структури.

Умовою організації ефективного державного податкового менеджменту є створення і формування об'єкта управління (податкової бази) та суб'єктів управління з регламентацією їхніх завдань і функцій, прав та обов'язків, а також процедур.

Нині в Україні реалізація організаційної функції державного податкового менеджменту зводиться не лише до формування структури податкових та інших органів влади (хоча і там зустрічається багато прорахунків). Метою організаційної функції, крім створення відповідної структури, є забезпечення роботи (причому ефективної) державних органів влади. Тобто суть організації зводиться не тільки до створення, а й до функціонування. Полеміка виникає саме з приводу організації адміністрування податків. Тут існує багато проблем. Вони з'являються вже при неправильному розрахунку й затвердженні податкових надходжень у складі доходів бюджетів.

Водночас неправильне планування призводить і до неправильної реалізації контрольної функції податків. У результаті цього контроль досить часто здійснюється не для перевірки дотримання податкового законодавства, а для наповнення бюджетів.

Не можна ототожнювати організаційної і контрольної функцій податкового менеджменту. Адже контрольна функція реалізується в основному податковими органами, а організаційна стосується усіх рівнів і видів органів влади (у частині рішень про податки).

Розв'язання судами різного роду спорів щодо сплати податків свідчить про причетність судової гілки влади, хоч і опосередковано, до податкового менеджменту. Участь Верховної Ради України у податковому менеджменті почалася з прийняття Закону України “Про систему оподаткування”, податкових законів спеціальної дії і продовжується щорічним прийняттям законів України про державний бюджет на відповідний рік. Причетність виконавчої влади до податкового менеджменту і так зрозуміла.

Отже, організаційна функція відіграє важливу роль у податковому управлінні та й у розвитку усієї країни. Саме ця, а не інші функції податкового менеджменту найбільше наближена до розподільно-регулювальної функції податків, яка полягає у вартісному розподілі виробленого суспільством продукту і впливі на різні аспекти діяльності платників у напрямку поліпшення соціального, економічного стану платників податків.

Можна виділити такі організаційні прояви податкового менеджменту у 2001 році:

- проведено списання податкової заборгованості платників податків;
- скорочено річну базу оподаткування з усіх податків унаслідок прийняття відповідних законів Верховною Радою України;
- не врегульовано проблему наявності великої кількості податкових пільг;
- законодавчо залишено без змін, тобто не розв'язано, проблему відшкодування ПДВ із бюджету.

Ці та інші управлінські прорахунки призвели й призводять до втрат значних державних фінансових ресурсів. За даними державної податкової служби України, завдяки скороченню бази оподаткування й списанню податкової заборгованості у 2001 році втрачено 28 млрд. грн. (12,6 і 15,4 млрд. грн відповідно)¹.

Податкова адміністрація неодноразово звертала увагу на хитрі комбінації деяких “бізнесменів”, котрі заради одержання відшкодування з ПДВ вивозять продукцію в країни ближнього зарубіжжя, повертаючи її через певний час назад. Це свідчить про недостатнє законодавче врегулювання процедури відшкодування ПДВ. Так, у 2001 році з бюджету готівкою було відшкодовано 3 млрд. грн. ПДВ суб'єктам підприємницької діяльності й близько 1 млрд. грн. зарховано як залік зі сплати інших податків і зборів. Поряд із цим у 2001 році боржникам списано 6,5 млрд. грн.² То чи доцільно було це робити? Звичайно, заради економічної ефективності можна дати ствердну відповідь. Водночас будь-яке списання податкової заборгованості потрібно компенсувати альтернативними точно визначеними податковими надходженнями, чого не було зроблено. Це стосується не лише списання заборгованості з ПДВ, а й податку на прибуток підприємств.

¹ Повідомлення Прес-служби ДПА України.

² Там само.

Податки

Протягом усіх років незалежності в Україні наявна була значна кількість збиткових підприємств. У 1997—1999 роках їхня питома вага відповідно становила 40, 54 і 51%³. Рис. 1 свідчить, що і 2001 рік не став винятком. Такий стан речей негативно впливає на податкові надходження з податку на прибуток підприємств. За офіційними повідомленнями прес-служби ДПА України, податкові надходження з цього податку зменшувалися і в травні 2002 року.

Якщо проаналізувати загальний розвиток народного господарства України, то слід зазначити, що порівняно з відповідним періодом 2001 року обсяги промислового виробництва у січні — лютому 2002 року зросли на 3,5%. Але водночас варто виділити окремі тенденції цього зростання:

— високі темпи приросту утримуються лише у виробництві продукції переважно для внутрішнього ринку;

— зменшуються обсяги випуску металургійної продукції, обробки металу. Таке скорочення негативно вплинуло на податкові надходження у Донецькій, Дніпропетровській і Запорізькій областях, які за обсягом мобілізації коштів до бюджетів посідають перші місця;

— погіршується зовнішньоекономічна кон'юнктура.

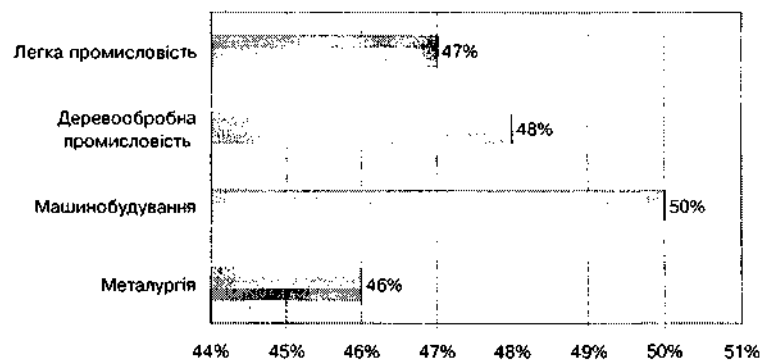


Рис. 1. Частка збиткових підприємств у окремих галузях⁴.

У січні 2002 року порівняно з січнем 2001-го обсяг зовнішньої торгівлі зменшився на 0,8%. При цьому зростав експорт сільськогосподарської продукції, паперової маси й зменшувалася частка прибутковіших операцій, пов'язаних з експортом чорних металів.

Наведені трансформації свідчать про неправильне використання організаційної функції не тільки у державному податковому менеджменті, а й у державному (в контексті державотворення) і корпоративному управлінні. Це призводить до того, що з кожним роком зменшується питома вага податкових надходжень із податку на прибуток підприємств. Розв'язання цих проблем

³ Повідомлення Прес-служби ДПА України.

⁴ Підсумки роботи ДПА за 1 квартал 2002 року.

стосовно державних підприємств має супроводжуватися підвищенням міри відповідальності керівників цих підприємств. Державна політика щодо приватних підприємств повинна базуватися на використанні сучасних передових методів податкового адміністрування. У жодній високорозвинутій країні збиткове приватне підприємство не працюватиме, а тим більше так, як в Україні, протягом багатьох років. Тому діяльності кожного такого підприємства, приватного чи державного, необхідно приділяти значну увагу.

Розв'язання проблем щодо одного податку має здійснюватися шляхом альтернативного використання потенціалу інших податків (див. рис. 2).

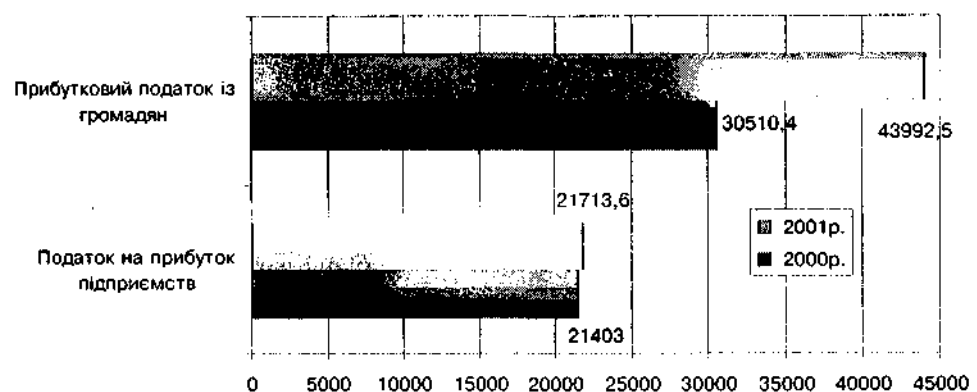


Рис. 2. Динаміка зміни надходжень з окремих податків протягом 2000—2001 років у м. Тернополі⁵.

Протягом останніх років простежується тенденція до зменшення приросту надходжень із податку на прибуток підприємств в основному через значну частку збиткових підприємств. Таку негативну тенденцію слід долати, не зосереджуючись лише на проблемах адміністрування цього податку, а й шляхом використання податкового потенціалу прибуткового податку з громадян. У розвинутих країнах оподаткування саме фізичних, а не юридичних осіб є вагомим стосовно податкових надходжень. Як видно з рисунка, така сама тенденція спостерігається і у нас. Незначне зростання податкових надходжень із податку на прибуток підприємств (на 310,6 тис. грн.) компенсується вагомим збільшенням надходжень з іншого податку (на 13482,2 тис. грн.). А якщо врахувати, що прогнозні значення прибуткового податку з громадян на 2001 рік у м. Тернополі становили 39698,9 тис. грн., то фактичне перевиконання показника на 4293,6 тис. грн. якраз і ліквідує проблему зменшення надходжень з інших податкових платежів⁶.

Практичним результатом виконання організаційної функції державного податкового менеджменту має стати:

⁵ Звіт про діяльність ДПІ у м. Тернополі.

⁶ Там само.

Податки

- затвердження стабільної структури податкових органів;
- розробка схеми швидких (оперативних) зв'язків між підрозділами податкових органів і органами державної влади;
- чітка регламентація прав і обов'язків службових осіб податкових органів і платників податків, а також забезпечення максимальної поінформованості податкоплатників;
- добір кваліфікованих кадрів у відповідності з напрямками контролю;
- формування ефективно діючих штатів працівників через розвиток інформаційно-комунікативної системи;
- формування штатів підрозділів органів контролю у відповідності з масштабами контролю за фінансово-господарською діяльністю платників.

Досвід розвинутих країн переконує, що організаційні рішення нерозривно пов'язані з концепцією загального розвитку країни.

Організаційна функція державного податкового менеджменту у сфері податків не повинна зводитися до побудови еталонної моделі податкового адміністрування. Необхідно організувати таку модель, яка б постійно перебувала в русі, спрямованому на вдосконалення, і відповідно враховувала:

- позитивні й негативні структурні зміни в економіці країни;
- зміни у розвитку світового господарства і глобалізації міжнародних відносин;
- геополітичні деформації;
- прогрес у науці й технологіях;
- інтелектуальний розвиток особистості (індивідуума).

Тільки з урахуванням якнайбільшої кількості внутрішніх і зовнішніх чинників можна організувати ефективне економічне та адміністративне управління.