

Луцик А.І.

ПОДАТКИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІСКАЛЬНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Чи не найголовнішим інструментом фіскального адміністрування є податки. Вони супроводжують історію людської цивілізації, беручи свої витoki від найдавніших часів. Минули віки, знадобилась інтелектуальна робота багатьох поколінь європейських мислителів, відбулися суспільні зміни, перш ніж податок із ненависного платежу, запровадженого владою, перетворився в усвідомлений фіскальний обов'язок платника перед державою. Поступово від значення податків як “фіскального насильства” уявлення про них поетапно еволюціонувало у поняття взаємовигідного фіскального обміну в системі взаємодії економіки, держави, суспільства й особистості.

Особливістю економічної політики держави є те, що життєво необхідний для неї потенціал може забезпечити тільки вона сама, маючи таке важливе джерело, як податки. Завдання макроекономічної стабілізації та економічного піднесення має пов'язуватися тільки з податками, їхньою фіскальною і регулюючою функціями.

Мета здійснення фіскального адміністрування — забезпечення держави фінансовими ресурсами, а також ефективно їх використання. Податки можуть дорівнювати державним витратам, у цьому разі буде збалансований бюджет.

Вплив податків на розвиток економіки та розмір бюджетних надходжень залежить від ступеня розвитку підприємницької діяльності. З одного боку, податковий тиск має бути помірним, а з другого — податкові надходження мають бути стабільними і достатніми для виконання державою своїх функцій.

Як правило, уряд частину своїх витрат фінансує за рахунок зібраних податків. Існування й розвиток сучасного суспільства без податків і податкових надходжень уявити неможливо. Податки відображають складні економічні відносини і мають відповідати цим відносинам. Але головною хвибою чинної в Україні податкової системи є відсутність балансу інтересів платника податків і державного бюджету.

Аналізуючи стан економіки останніх років, слід зазначити, що мобілізація податкових доходів до бюджетів відбувалася в умовах певної стабілізації економіки, про що свідчить зростання валового внутрішнього продукту (ВВП). Його вартісна оцінка у 1998 році становила 102,6 млрд. грн., у 1999 році — 130,4 млрд. грн., у 2000 році — 173 млрд. грн., у січні — серпні 2001 року — 132,6 млрд. грн. Відносні темпи зростання цього показника у порів-

няльних цінах позитивно характеризують економіку України за останні два роки (див. рис.)

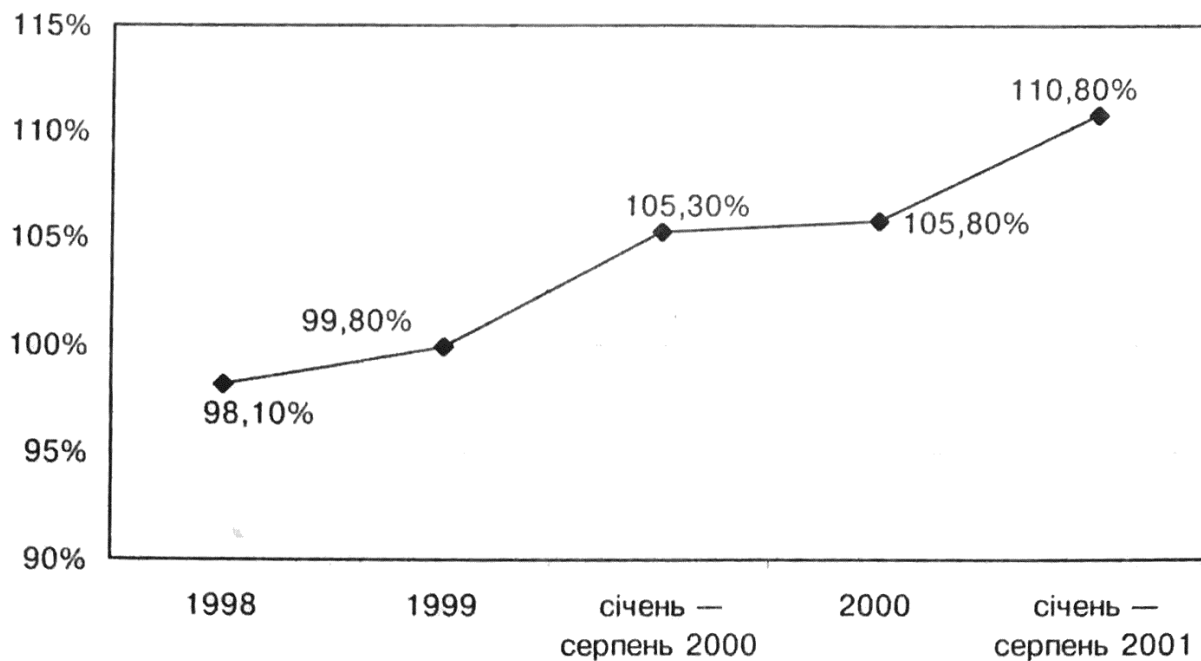


Рисунок. Темпи приросту ВВП¹.

Підсумки розвитку економіки у січні — серпні 2001 року свідчать про стійкість процесу економічного зростання та присутність у ньому факторів прискорення. За 8 місяців темпи приросту ВВП перевищили темпи у відповідному періоді минулого року більш ніж удвічі й становили 10,8%. Найбільші темпи приросту валової доданої вартості зафіксовано у сільському господарстві — 26,2%. На 12,7%, тобто швидше, ніж сукупний ВВП, збільшилися чисті податки на продукти та імпорт, що підтверджує ефективність скасування необґрунтованих податкових пільг.

Про зміни в економіці України за останні роки свідчать також дані про хід виконання затверджених сум податкових надходжень. У 1999 році затверджені показники доходів зведеного бюджету виконано на 99,15%, а вже у 2000 році на 107,37%.

Одним із головних резервів використання потенціалу податків у дохідній частині бюджетів є діяльність органів державної податкової служби зі стягнення податкової заборгованості. Заходами примусового стягнення заборгованості додатково забезпечується близько третини усіх надходжень до зведеного бюджету.

Найбільшу питому вагу серед податкових надходжень має ПДВ, який найчастіше піддається критиці. Із метою реалізації економічної програми, проголошеної у Посланні Президента України до Верховної Ради “Україна: поступ у XXI сторіччя. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000—2004 роки”, розроблено проект Податкового кодексу України. У ньому

¹ За статистичними матеріалами Кабінету Міністрів України.

запропоновано суттєво знизити ставки основних податків. Ставку обкладення ПДВ пропонується зменшити з 20% до 17%, із яких 15% — для формування звичайного бюджету та 2% — для формування бюджету розвитку. Таке зниження зменшить податковий тиск на споживання, але напевно не приведе до зменшення цін на товари. Адже характерною ознакою української економіки є інертність, і приклад цього — зменшення податкових ставок.

При розрахунку суми ПДВ, що сплачується до бюджету, застосовується сальдовий метод (різниця між податковим зобов'язанням і податковим кредитом) — найпоширеніший у світовій практиці. За такої методики сама додана вартість не обчислюється. На жаль, при визначенні бази оподаткування до доданої вартості входять непрямі податки: акцизний збір, мито. Тобто податок нараховується на податок, що порушує принцип оподаткування.

Звичайною стає практика кредитування державного бюджету за рахунок несвоечасного відшкодування суб'єктам господарювання нарахувань із ПДВ. На кінець 2000 року обсяг їхнього неповернення становив близько 3 млрд. грн. Обмеженим був рівень податкових надходжень і в першому півріччі 2001 року. Списано близько 5 млрд. грн. заборгованості з ПДВ, тоді як за бюджетом залишилося зобов'язання відшкодувати близько 2 млрд. грн. цього податку.

Головним фактором зменшення податкової бази та збільшення відшкодування ПДВ є зростання експорту. Нинішню ситуацію щодо обкладення ПДВ експортних операцій можна назвати двоякою. З одного боку, споживання товарів відбувається за межами митного кордону України. Водночас необхідне бюджетне відшкодування таких операцій. З другого боку, стимулюються експортні операції, адже в такому разі зменшується податковий тиск на українських експортерів. Наявну ситуацію треба вирішувати через перегляд і вилучення необґрунтованих пільг, адже ПДВ посідає перше місце серед усіх запроваджених податків в Україні за розмірами пільгування.

З метою попередження незаконного відшкодування із бюджету ПДВ, усунення причин та умов, які дають змогу суб'єктам підприємництва безпідставно формувати податковий кредит і податкові зобов'язання, підрозділами податкової служби проводиться певна робота. Викрито 2952 факти незаконного відшкодування ПДВ на загальну суму 290 млн. грн. Припинено діяльність 3627 фіктивних фірм. В Україну з-за кордону повернуто близько 45 млн. дол. США. Розшукано за постановами слідчих і встановлено місцезнаходження за запитом ДПІ понад 20 тисяч неплатників податків².

Другим за розміром податкових надходжень до бюджету є податок на прибуток підприємств. У розробленому проекті Податкового кодексу пропонується знизити базову ставку із цього податку від 30 до 20%. У 2000 році

² За матеріалами прес-конференції ДПА України. 1 жовтня 2001 р.

фактичне виконання запланованих податкових надходжень із цього податку становила 7727,1 млн. грн. Ставка, за якою оподатковуються прибутки підприємств в Україні, порівняно з іншими державами є середньою. Тобто потенціал збільшення податкових надходжень треба шукати не за рахунок варіації ставки податку. Необхідно знайти інші фіскальні можливості цього податку.

Прибутковий податок із громадян посідає третє місце, а у багатьох країнах світу частка податку на доходи фізичних осіб найбільша. Головна причина низьких податкових надходжень із цього податку в Україні — малий розмір фонду оплати праці у структурі ВВП. Очевидно також, що прибутковий податок із таких невисоких доходів громадян не може становити значної суми. А на низький розмір заробітної плати впливає великий розмір нарахувань, що змушує працедавців, окрім виплати доходів працівникам, перераховувати ще значну частину коштів державі.

Важливий аспект фіскального адміністрування пов'язаний із тінізацією капіталу. Зміцнюється і розвивається нігілістична психологія платників, багато хто із яких або сподівається на чергову “амністію” своїх зобов'язань, або втрачає мотивацію до добросовісної сплати податків, спостерігаючи, як переваги в оподаткуванні отримують боржники. До речі, списання заборгованості та його негативні наслідки критикували й міжнародні фінансові інститути.

Нині ухилення від сплати податків набуло великих розмірів. Саме це перешкоджає повноцінному використанню податкового потенціалу. Питома вага тіньової економіки у ВВП України, за висновками експертів організацій зі світовим досвідом, таких, як Світовий банк, Європейський банк реконструкції і розвитку, Гарвардський університет, коливається у межах 47,2—60,0%. Зі слів заступника голови Державної податкової адміністрації України Віктора Жвалюка, у 1994 році частка неконтрольованої грошової маси становила близько 25%, у 2000 році — вже понад 40%, а переважна частина тіньових коштів формується за рахунок доходів, отриманих від учинення економічних та інших злочинів.

Нині з допомогою торгово-економічних місій у складі дипломатичних представництв України проводиться робота з установами контактів із податковими органами ряду країн, визначення кола загальних питань і обговорення практичних механізмів співробітництва, обміну досвідом боротьби з “відмиванням” коштів, отриманих незаконним шляхом, і ухиленням від оподаткування юридичних і фізичних осіб держав, розробляються проекти нормативних документів та відповідних робочих угод щодо проведення цієї роботи. Одними з основних документів, що розробляються, є нормативні документи з організації електронного обміну вищезазначеною інформацією між податковими службами та правоохоронними органами країн.

Автоматизація процесу контролю дасть змогу розв'язати чимало проблем, пов'язаних з ухиленням від оподаткування. При здійсненні цього процесу необхідно вирішувати завдання зі створення:

— системи електронної звітності (з допомогою передачі даних через інформаційні мережі);

— системи електронного моніторингу макроекономічних показників держави з метою встановлення математичної і лінійної залежності між ними для визначення їхнього впливу на надходження коштів до бюджету;

— електронних імітаційних моделей для прогнозування надходжень до бюджетів за видами податків і моделюючих систем для визначення впливу окремих факторів (час, інфляція, зміни у законодавстві) на мобілізацію фінансових ресурсів держави;

— повноцінної автоматизованої системи фінансового контролю та електронного аудиту (збір інформації, облік платників податків, нарахування податків, контроль і аналіз надходження податків та інших платежів у встановлені терміни з метою забезпечення виконання планових показників із надходження коштів).

При створенні системи електронного аудиту для визначення своєчасності й повноти сплати податків юридичними та фізичними особами слід зауважити, що підрозділи податкової служби витрачають значні людські та фінансові ресурси для проведення аналогічного аудиту у звичайному режимі. Водночас у податкових службах деяких держав діють електронні системи податкового аудиту, які за 20—30 хвилин здатні провести повний аудит фінансово-господарської діяльності однієї юридичної особи з метою визначення повноти і своєчасності сплати нею усіх податків та зборів. Тому створення такої системи в Україні дасть змогу отримати значний економічний ефект, скоротити витрату робочого часу працівників податкових служб, якісніше проводити його та максимально наблизити контроль до оптимального.

Широке впровадження інформаційних технологій сприятиме поліпшенню роботи податкових органів держави, підвищенню рівня адміністрування податків, істотному поповненню надходження усіх видів податків, зростанню національного багатства та підвищенню рівня загального добробуту.

Одним із найголовніших завдань має стати прийняття Податкового кодексу. Цей документ передбачає зниження податкового навантаження, розширення бази оподаткування, удосконалення механізму адміністрування податків, налагодження партнерських відносин між платниками податків та контролюючими органами. На жаль, проект досі так і не розглядався Верховною Радою у другому читанні, а замість цього групою народних депутатів було запропоновано розглянути проект “Малого кодексу”. На опрацювання, обговорення та розгляд цього законопроекту було витрачено багато часу, однак Верховна Рада його відхилила.

Таким чином, при підготовці проекту Державного бюджету України на 2002 рік уряд був змушений розробляти його на старій податковій базі з усіма її хибами.

Податки повинні повноцінно виконувати фіскальну і розподільчо-регулюючу функції. Збільшення доходів бюджетів має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а через розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, приватного підприємництва, через скорочення рівня тінізації капіталу. Необхідними умовами для досягнення цих завдань мають стати:

- прийняття Податкового кодексу (послаблення податкового тиску, спрощення процедур адміністрування, підвищення рівня захисту податкоплатників, скорочення кількості податків та зменшення їхніх ставок);

- стимулювання інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання;

- вилучення негрошових розрахунків та будь-яких форм взаємозаліків із практики виконання бюджетів усіх рівнів;

- зменшення обсягу простроченої заборгованості за рахунок поліпшення стану збирання податків за допомогою застосування сучасних технологій податкового адміністрування;

- заборона списання заборгованості суб'єктів господарювання із податків і зборів.

Треба й далі вести роботу з удосконалення фіскального адміністрування у напрямку послаблення податкового тиску та збільшення використання потенціалу кожного податку щодо податкових надходжень. І тут чи не найважливішим завданням є досягнення врешті-решт стабільності в оподаткуванні.