

ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ПОДАТКОВОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ОБОВ'ЯЗКИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ У ПЕРЕХІДНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Наукові праці МАУП, 2009, вип. 2(21), с. 143–147

Розглядаються питання управління податковим навантаженням підприємств в Україні, визначається оптимальний напрям податкових реформ.

Процес управління податковим навантаженням підприємства має тісний взаємозв'язок з діючою системою оподаткування. На сьогодні існує суспільна думка, яка неодноразово підтверджується на численних круглих столах, відносно необхідності зменшення податкового навантаження та знаходження ефективних шляхів детінізації української економіки. Однак зменшення податкового навантаження повинно здійснюватися з урахуванням загальної суми коштів, що надходять як до бюджету, так і до небюджетних соціальних фондів (виконання бюджетного обмеження). Крім того, здійснення реформування податкової системи гальмується відсутністю узгодженого стратегічного плану розвитку країни. Тільки при наявності довготривалої стратегії розвитку держава може визначитися з відповідною стратегією податкової політики і, звичайно, перейти до узгодженого реформування окремих податків. Такий підхід повинен базуватися на бюджетно-податковій політиці, яку підтримує більшість суспільства. Однак на сьогодні в нашій країні відсутня як погоджена стратегія економічного розвитку, так і важелі, за допомогою яких її можна реалізувати.

Загальновідома теорема неможливості Ерроу цілком це пояснює, оскільки при існуванні більш ніж трьох альтернатив ніякий демократичний механізм не дозволить прийняти позитивне рішення [7, 413–414]. Що стосується варіантів змін податкового законодавства, то їх існує безліч, оскільки немає двох країн світу з ідентичними податковими системами, а в самій країні різні політичні сили по-різному сприймають функції оподаткування

[18, 23–25]. Справа ускладнюється ще й тим, що практично весь депутатський корпус має власні бізнес-інтереси, які значною мірою відрізняються між собою. У зв'язку з цим виробити узгоджену позицію практично неможливо. Однак це не означає, що змінити податкове законодавство не можна.

Прикладом успішної реалізації податкової реформи в Україні є реформування прибуткового податку з громадян (діє з 1 січня 2004 р.) у податок на доходи фізичних осіб [3, 1–40]. Успіх такого реформування пояснюється тим, що податкове навантаження було зменшено для всіх категорій платників податків [15, 16–17]. Підхід, коли податкова реформа має підтримку більшості населення, називається мажоритарним. Доцільно підкреслити, що ця та інші податкові реформи останніх років були підтримані населенням, тому що вони зменшували податкове навантаження.

Такий підхід може використовуватись у майбутньому при проведенні податкових реформ, які, на нашу думку, впроваджуватимуться поетапно, тобто можна буде застосовувати мажоритарний підхід під час голосування представницької влади (Верховної Ради України). Водночас повинно пропонуватися тільки два альтернативних проекти. Наведемо приклади такого підходу:

- 1) зменшення єдиної ставки податку на додану вартість (ПДВ) або впровадження диференційованої шкали (суттєве зменшення ставки на товари поширеного попиту);
- 2) впровадження або не впровадження податку на нерухомість;

- 3) зменшення податкового навантаження на економіку за рахунок зменшення оподаткування капіталу або праці та інші альтернативні варіанти.

Отже, питання управління податковим навантаженням підприємства безпосередньо залежить від шляхів і напрямів реформування податкової системи у найближчі роки. Усі ці процеси будуть реалізовуватися на тлі подальшої інтеграції нашої економіки у світову, тому на систему оподаткування має впливати фактор конкурентоспроможності української економіки [12, 118–120]. Розглянемо головні принципи, відповідно до яких повинна реформуватися податкова система країни для забезпечення реалізації пріоритетів національного розвитку [11, 91–93].

Найважливішою частиною нормативно-правової бази є податкове законодавство як головний регулятор взаємовідносин держави та суб'єктів підприємницької діяльності [6, 5–7; 14, 3–5]. Як і більшість країн пострадянського простору, Україна для побудови власної податкової системи використала досвід розвинених ринкових країн [2, 510; 10, 3–10]. Однак не було враховано той факт, що ці країни до сучасного етапу пройшли тривалий шлях еволюційного розвитку, а кожна національна податкова система повинна враховувати особливості, властиві саме цій країні. Мається на увазі, що податкова система планової економіки суттєво відрізнялася від аналогічної системи, характерної ринковим відносинам. Єдиний аналог податкової системи планової економіки та існуючої податкової системи — прибутковий податок з громадян (податок з доходів фізичних осіб), який сплачувався за 13 % ставкою [10, 17–20; 13, 31–32], також не сприймався громадянами колишнього СРСР як податок, оскільки всі громадяни працювали у державному секторі економіки та отримували заробітну плату, зменшену на 13 %. Крім того, бюджетний процес у радянській економіці був повністю закритим, тобто 99,9 % відсотків населення не знало, за рахунок яких коштів формується бюджет і які основні витратні статті [8, 15–17].

Відзначимо, що після переходу до ринкових відносин в Україні було введено практично всі податки (за винятком податку на нерухомість), що існують у розвинених ринкових країнах [4, 5–6; 5, 31–44; 14, 5–6].

У трансформаційних економіках особливий інтерес викликає податкова діяльність уряду як один із важелів впливу на економічну систему. Водночас виникають питання реакції економіки

на використання важелів податкового регулювання. Під такою реакцією розуміється вплив змін податкового законодавства не тільки на пропозицію праці або накопичення громадян, а й на переваги платників податків як виборців. Для моделювання процесу впливу населення на прийняття рішень на державному рівні використовуються такі типи моделей [7, 400–401]:

- 1) моделі голосування, що розглядають багатоваріантність соціального вибору як наслідок чітко встановленого суспільного процесу, який реалізується на підставі мажоритарного підходу;
- 2) бюрократичні моделі, які базуються на обмеженості контролю виборців над процесом державного регулювання за рахунок асиметрії в доступі до інформації, що має відношення до процесу державного регулювання;
- 3) моделі групових і кланових інтересів, що включають до себе марксистські моделі, які базуються на класових інтересах.

Що стосується нашої країни, то під час виборів існуюча влада виступає із заявами про зменшення повноважень бюрократії, послаблення державного та податкового тиску на економіку та ін. У проміжках між виборами бюрократичний апарат прагне до тотального втручання в усі економічні проблеми [16, 248]. У період між виборами практично відсутні механізми впливу виборців на рішення влади. Однак вплив бізнесу на політику продовжує збільшуватись, а це породжує підґрунтя, що сприяє розвитку корупції. Відомо, що у сфері оподаткування основна причина наявності корупційних взаємовідносин пов'язана з існуванням ПДВ. Оскільки значна частка української економіки орієнтована на експорт, то в процесі адміністрування ПДВ виникають значні суми податкового кредиту, який має бути відшкодований з бюджету. Питання своєчасного повернення відшкодувань з ПДВ щільно пов'язане з фінансовою безпекою підприємства, тому підприємства намагаються прискорити отримання відшкодувань від податкових органів, що породжує підґрунтя для корупційних дій.

Існують інші підходи до оцінювання ефективності податкової політики. За даними США [19, 36], з використанням моделі загальної рівноваги аналізувався вплив змін оподаткування на кінцеве споживання на національному рівні. Найбільше у цьому випадку відповідав варіант з повним вилученням корпоративного податку (податку на прибуток підприємств). Питання підтримки по-

даткової політики в межах мажоритарної системи розглядається у праці С. Грабарова [9, 6–14]. Ним введено поняття мажоритарного критерію ефективності податкової політики (М-критерію). Під бюджетно-податковою політикою розуміється набір податкових ставок, який за відомого діапазону податкових баз забезпечує сприятливі розміри державних доходів і витрат. Оскільки у цьому підході все вирішує більшість, інтереси меншості, які не увійшли до цільової функції, повинні враховуватися в обмеженнях. Принциповим для мажоритарного підходу С. Грабаров вважає відмову від обов'язкового включення до цільової функції всіх виборців.

Здійснення принципу прийняття рішень відповідно до моделі другого типу можна розглядати на підставі можливості впровадження диференційованої ставки ПДВ. Як відомо, диференційована ставка ПДВ існує в більшості країн Європейського Союзу [18, 320–356]. За допомогою впровадження диференційованої ставки досягається зменшення частки вартості товарів першої необхідності у споживчому кошику найбідніших верств суспільства. Інші верстви суспільства також отримують деякі переваги, однак у значно меншому ступені. Тобто якщо підійти до впровадження диференційованої ставки з позицій мажоритарного підходу, то він буде позитивно прийнятий більшою частиною суспільства. Однак бюрократичний апарат, який безпосередньо має розробити відповідний законопроект, гальмує впровадження диференційованої ставки ПДВ. Для податкової адміністрації такий крок означає збільшення вартості адміністрування ПДВ при потенційному зменшенні надходжень, тому в умовах функціонування моделі другого типу таке рішення навряд чи може бути прийнятим. Отже, перехід до моделі першого типу за умови послаблення впливу бюрократичного апарату дає можливість сподіватися на позитивне вирішення проблеми впровадження диференційованої ставки ПДВ.

У значній більшості досліджень при визначенні поняття ефективності податкової реформи базовою є теорема Паретто, відповідно до якої ефективною є реформа, що підвищує добробут хоча б одного виборця і не зменшує добробуту інших [7, 427–459]. В умовах України політична сила, що намагалась би побудувати власну стратегію на цій концепції, приречена на невдачу, оскільки абсолютна більшість населення не задоволена рівнем власного добробуту. Тому потрібно шукати інші підходи до визначення ефективності податкової

реформи. Російський дослідник С. Грабаров також наполягає на неможливості використання Паретто-критерію в країнах, що розвиваються [19, 6–14]. Він пропонує використовувати мажоритарний підхід при аналізі фіскальної політики країни. Під фіскальною політикою він має на увазі не тільки сукупність податкових ставок, а й основні напрями витрачання бюджетних коштів. Однак при мажоритарному підході частина суспільства залишається невдоволеною результатами податкової реформи. Тому інтереси цих громадян повинні бути захищені шляхом впровадження деяких граничних умов щодо обсягів їхніх доходів або добробуту. Існують інші цікаві підходи щодо впливу рівня оподаткування на добробут громадян. Так, наприклад, у США в якості цільової функції розглядається кінцеве споживання. За даними спостережень на підставі моделі загальної рівноваги у США досліджувався вплив змін ставки корпоративного податку на загальний рівень споживання. Автори дійшли висновку, що ця характеристика (споживання) максимізується при нульовій ставці корпоративного податку [19, 36].

Однак навіть в умовах функціонування моделі другого типу можливим є здійснення зміни податкового законодавства, що відповідає як критерію Паретто-ефективності, так і має підтримку більшості населення (мажоритарний підхід). Впровадження пласкої шкали оподаткування доходів громадян (13 %-ва ставка замість прогресивної шкали) з 1 січня 2001 р. у Росії відповідало як критерію Паретто-ефективності, так і мажоритарному критерію. Однак в умовах України, коли аналогічний крок було здійснено у 2004 р., спрацював тільки мажоритарний підхід (доходи всіх верств населення збільшились), а що стосується Паретто-ефективності, то ця умова не була виконана, оскільки було зменшено фінансування місцевих бюджетів.

В Україні досить поширеним є лаферовський підхід до розрахунку податкових ставок, де як цільова функція використовується рівень бюджетних надходжень [11, 93–100]. Такий підхід є досить небезпечним, тому що в умовах корумпованого суспільства збільшення бюджетних надходжень не має повної підтримки виборців, оскільки це не сприяє зростанню добробуту. Максимізуватися передусім повинна функція суспільного добробуту [7, 458], а не рівень бюджетних надходжень.

Завдання держави — підвищення добробуту громадян. Однак цей процес може здійснюватися

нерівномірно, коли в процесі розвитку добробут одних зростає швидше, ніж інших, або взагалі зростання добробуту одних відбувається за рахунок зниження інших. Нині Україна перебуває у досить складному становищі. Завдання вступу до Євросоюзу за обмежений проміжок часу потребує законодавчих змін, спрямованих на збільшення темпів економічного розвитку. З іншого боку, відповідно до Конституції Україна — соціально спрямована держава, тобто соціальні цілі в економічній політиці повинні бути пріоритетними [1, 4].

Особливістю державного регулювання у трансформаційних економіках є необхідність урахування значного рівня їх тінізації [16, 279–281] та ризиків, притаманих цьому проміжку розвитку. Це суттєво ускладнює завдання державного регулювання, оскільки невідомий реальний розподіл доходів населення, а звідси — реакція населення на зміни податкового законодавства.

Нобелівський лауреат Дж. Стігліц наступним шляхом відповідає на питання про те, що гальмує розвиток економіки в пострадянському просторі. Він вважає, що в умовах корумпованості судової системи та відсутності “суспільного контракту” суттєво затрудненим є обмін товарами та послугами між суб’єктами підприємницької діяльності [17, 15]. Під “суспільним контрактом” Дж. Стігліц розуміє неофіційну систему неформальних правил економічних взаємовідносин у суспільстві. У подальшому нами будуть розглянуті такі взаємовідносини, що виникають в процесі регулювання податкового навантаження, між підприємцем і податковим інспектором.

Як вже згадувалося раніше, одним з головних факторів, що гальмує встановлення прозорих взаємовідносин у сфері регулювання податкового навантаження на рівні підприємства, є наявність потужного тіньового сектора української економіки.

Вітчизняні та зарубіжні дослідники наводять безліч факторів, що зумовлюють стабільність існування тіньового сектора в економіці України. Що стосується причин, то, на наш погляд, головна з них — невідповідність рівня економічного розвитку в нашій країні рівню оподаткування, встановленому на підставі аналогів розвинених європейських країн. У подальшому нами буде запропонована методика розрахунку податкового навантаження, що відповідає існуючому податковому законодавству, і показана об’єктивна неможливість здійснення податкових платежів відповідно до цих норм.

Ця точка зору на процес тінізації української економіки підтверджується дослідженнями відомого світового спеціаліста в галузі тіньової економіки В. Танзі. Він проаналізував зростання тіньової економіки у 60–70-х роках ХХ ст. і довів, що цей процес обумовлено збільшенням державного регулювання економіки, яке супроводжувалося збільшенням податкового навантаження як на рівні окремого підприємства, так і на економіку взагалі [20, 300–343].

Усі ці проблеми є досить актуальними як у нашій країні, так і в інших країнах пострадянського простору.

Чинне податкове законодавство не досить досконале для забезпечення ефективності функціонування податкової системи і сприяння виконанню податками покладених на них функцій. Закономірності управління податковим навантаженням підприємств досліджені ще недостатньо. Причиною цього є недооцінка основних досягнень теорії управління податковим навантаженням, яка визначає методологію підходу до вирішення актуальних проблем мобілізації податків і зборів.

Управління податковим навантаженням у різних країнах під впливом національних особливостей набуває різноманітних форм, які в сукупності утворюють податкові системи різних країн. За набором податків, їх структурою, способами стягнення, ставками, фіскальними повноваженнями різних рівнів влади, базою оподаткування, сферою дії податків, податковими пільгами ці системи суттєво відрізняються. Проте, як показує аналіз, принципи побудови податкових систем і управління податковим навантаженням для різних країн мають загальний характер.

Таким чином, можна стверджувати, що жодна з теорій, що обґрунтовують необхідність оподаткування, не може бути повною мірою реалізована на практиці. Всі вони мають певні переваги і недоліки. Як правило, кожна податкова система містить елементи різних теорій, тому при управлінні податковим навантаженням необхідно враховувати всі принципи.



Література

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Вікар, 1996. — 64 с.
2. Закон України “Про систему оподаткування” від 25 червня 1991 р. № 1251-XII // ВВР України. — 1991. — № 39.

3. Закон України "Про податок на доходи фізичних осіб" від 22 травня 2003 р. № 889-IV // Вісн. податкової служби України. — 2006. — № 15, 18 квіт.
4. Азаров М. Я., Кольга В. Д., Онищенко В. А. Все про податки. — К.: Експерт-Про, 2000. — 489 с.
5. Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Барановський О. І. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Наук.-дослід. фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України / М. Я. Азаров (голова редкол.) — К.: НДФІ, 2004. — Т. 6: Підвищення ефективності боргової політики держави. — 347 с.
6. Ареф'єва О. В. Фінансовий менеджмент: Навч.-метод. посіб. — К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. — 94 с.
7. Аткинсон Э. Б., Стиглиц Д. Э. Лекции по экономической теории государственного сектора. — М.: Аспект Пресс, 1995. — 831 с.
8. Гайдар Е. Т. Аномалії соціалістичного зростання // Перспективні дослідження. — 1999. — № 4. — С. 1–68.
9. Грабаров С. В. Границы применения современной бюджетно-налоговой теории и мажоритарный подход // Экономика и математические методы. — 2003. — № 4. — С. 3–14.
10. Данілов О. Д., Фліссак Н. П. Податкова система та шляхи її реформування: Навч. посіб. — К.: Парламент. вид-во, 2001. — 213 с.
11. Затонацька Т. Г., Ставицький А. В. Підходи до аналізу фіскальної політики України // Фінанси України. — 2006. — № 2. — С. 91–101.
12. Ковалюк О. М. Роль податкової політики у фінансовому оздоровленні національної економіки // Фінанси України. — 2002. — № 5. — С. 118–128.
13. Мельник В. М. Обмежувальна та стимулювальна роль податків // Фінанси України. — 2006. — № 1. — С. 31–37.
14. Поддєрьогін А. М. Податкова система України на шляху розвитку // Фінанси України. — 2001. — № 11. — С. 3–11.
15. Скрипник А. Фіскальні та соціальні наслідки переходу до плоскої шкали оподаткування доходів фізичних осіб // Економіка України. — 2006. — № 12. — С. 11–20.
16. Скрипник А. В. Державне регулювання економікою (аспекти моделювання): Монографія. — Ірпінь, 2002. — 312 с.
17. Стиглиц Дж. Куда ведут реформы // Вопр. экономики. — 1999. — № 7. — С. 10–30.
18. Cooney J. The international handbook of corporate and personal taxes. — Lexis Nexis, UK, 2003. — 654 p.
19. Koffan W., Roable M. West Federal Taxation, South-Western USA/ 2003 p 2 H — 21–40.
20. Vito Tanzi. Uses and abuses of estimates of the underground economy // The Economic Journ. — 1999. — V. 109. — P. 338 — 347.

Управління податковим навантаженням має ґрунтуватися на синтезі різних економічних теорій з урахуванням особливостей податкової системи держави.

Управление налоговой нагрузкой должно основываться на синтезе различных экономических теорий с учетом особенностей налоговой системы государства.

Надійшла 16 квітня 2009 р.