УДК 336.221.26

О.А. Кір'янова

ПРОБЛЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті причини неефективності податкової системи України, запропоновані заходи щодо поліпшення її роботи.

Ключові слова: *податкова система, податкова політика, ефективність податкової системи, податковий розрив.*

В статье рассмотрены причины неэффективности налоговой системы Украины, предложены способы улучшения ее работы.

Ключевые слова: *налоговая система, налоговая политика, эффективность налоговой системы, налоговый разрыв.*

The article considers the reasons of effective tax system in Ukraine and suggests the ways of improvement of its work.

Key words: *tax system, effective tax system.*

Постановка проблеми. Фіскальна ефективність податкової системи України постійно знижується. Про це свідчить зменшення питомої ваги доходів бюджету у ВВП з 40,03% у 2006 році до 36,27% у 2008 році, в тому числі надходження від податку на прибуток по відношенню до ВВП знизилися на 3%; ПДВ – на 1,8% [1]. Проте це не є наслідком зменшення податкового навантаження, адже основні елементи податків за аналізований період практично не змінювалися. Основною причиною такого становища є скорочення надходжень від податків внаслідок зниження їх збору. Приблизну оцінку масштабу ухилення від сплати податків можна зробити, порівнюючи теоретичні, або потенційні надходження із фактичними надходженнями податків до бюджету. Відношення фактичних податкових надходжень до потенційних виражене у відсотках називається «ефективність податків». Цей показник відображає, яка частка податку, фактично надходить до бюджету. Так ефективність основних податків, які мають найбільшу питому вагу у надходженнях бюджету, складає 79,3% - податок на прибуток підприємств, 40,5% - податок на додану вартість, 80,6% - прибутковий податок з громадян.

Сукупний податковий розрив по цим трьом податкам перевищує 30% всіх доходів бюджету. Ці розрахунки здійснені на основі офіційних даних, а з врахуванням доданої вартості, яка створюється нелегально або напівлегально, розміри податкових розривів були б значно більшими.

Мета статті. Аналіз причин неефективності податкової системи України та недолік податкової політики є метою даної статті.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, велика різниця між потенційними та фактичними надходженнями утворюється через важке

© О.А. Кір'янова., 2010

економічне становище підприємств внаслідок надмірного податкового тиску, використання пільг і повсюдного ухилення від податків. Податкові надходження складають переважну частину бюджетів усіх рівнів. Податкове навантаження на українську економіку в 2008 році, за офіційними даними складало близько 28% ВВП, а сукупний фіскальний тягар (бюджетні надходження разом із бюджетними фондами) – більше 38%. Відповідно до міжнародних стандартів такий рівень є надмірним.

Фіскальний тягар країни тісно пов'язаний з рівнем її доходу (ВВП або ВНП на душу населення), і є дуже низьким в Україні, щоб підтримувати рівень податків у 38та 50%, в той час як в країнах з низьким рівнем доходу має місце тенденція до набагато меншого їх рівня – 20-30%. Податкове навантаження в Україні майже вдвічі перевищує середній рівень групи країн, до якої входить Україна.

Враховуючи вітчизняні реалії, доцільно було б знизити сукупний фіскальний тягар до рівня близько 25-30% офіційного ВВП. Досягнення такого рівня створило б передумови для залучення інвестицій.

Але передбачити наслідки зменшення податкового навантаження досить важко, тому здійснювати це треба обережно. По-перше, після зниження ставок податків економіка одразу не відреагує адекватно на послаблення податкового тиску. Зниження ставок оподаткування призведе в майбутньому до збільшення бюджетних надходжень за рахунок зростання бази оподаткування (пожвавлення підприємницької активності, зменшення обсягів ухилення від оподаткування), але для цього необхідно досить багато часу. За оцінками різних економіко-математичних моделей, розрахованих для країн з розвинутою ринковою економікою, тривалість часового лагу (період запізнення) – з моменту зміни податкової політики до зростання доходів бюджету через уповільнену реакцію економічних суб'єктів на зниження податків складає 2-3 роки. Зміни ж у темпі економічного зростання з'являються ще пізніше.

На період часового лагу необхідно або суттєво зменшувати державні витрати, або збільшувати дефіцит бюджету, або, що найбільш реально, поєднувати ці заходи. Тому треба створювати умови для достатньої оплати праці (однією з умов, до речі, є скорочення податкового навантаження, на фонд оплати праці, яке в Україні є дуже високим) і забезпечити таким чином незалежність більшості громадян від державної допомоги, що дасть можливість скоротити соціальні програми.

Надмірна складність – недолік не лише вітчизняної податкової системи, але й багатьох зарубіжних. Для України це не нова проблема. Пропонувалося багато варіантів спрощення податкової системи: від радикального спрощення шляхом запровадження єдиного 10-% податку до заміни податку на прибуток підприємств та єдиним податком з обороту (у різних концепціях автори називали його по різному, але суть залишалася однакова. Зрозуміло, що розробка нових концепцій оподаткування є реакцією на недосконалість діючої податкової системи та нерозуміння економічного змісту деяких податків.

Проте податковий тиск - не єдина причина ухилення від податків. Масовому ухиленню від податків сприяє також недосконалість законодавчої бази, безкарність порушення законів і слабкість контролю за їх виконанням.

Підприємці керуються не абстрактними порівняннями переваг та втрат суспільства від запровадження того чи іншого податку, а цілком конкретними оцінками ризику: наскільки сума податкових вилучень вища, ніж санкції ухилення від оподаткування. В Україні як податки, так і витрати на виконання податкового законодавства є високими, що створює певні переваги для ухилення від сплати податків. Водночас імовірність виявлення фактів ухилення є невеликою, що за наявності корупції дозволяє порушникам відкупитися від покарання навіть у разі виявлення. Таким чином, вигоди від ухилення від сплати податків набагато перевищують витрати, пов'язані з ухиленням. Тому більшість підприємців віддає перевагу ухиленню від податків або їх мінімізації, скориставшись слабкими місцями і протиріччями в податковому законодавстві та техніці стягнення податків.

Податкові пільги залишаються складним питанням. Окрім значного скорочення податкової бази, пільги створюють додаткові можливості для ухилення від сплати податків. Сумнівним залишається дотримання принципу соціальної справедливості при наданні податкових пільг. Пригнічуючи підприємства високими податками, держава одночасно намагається підтримати хоча б частину з них за допомогою податкових пільг. Але це тільки погіршує економічну ситуацію. По-перше, пільги надаються окремим підприємствам і організаціям поза системою державних пріоритетів, вони викривляють умови конкуренції на внутрішньому ринку. Надання пільг одним означає необхідність збільшення податкового навантаження на інші підприємства. Пільги спотворюють мотивацію керівників підприємств-пільговиків шляхом їх переорієнтації з необхідності підвищення ефективності роботи підприємств на встановлення "особливих" відносин з органами влади. По-друге, пільги часто призводять не до тих результатів, досягнення яких передбачалося при їх запровадженні: пільги сприяють розвитку тіньової економіки, створюють основу для корупції, дозволяють пільговикам надавати послуги з виведення з-під оподатковування всіх бажаючих шляхом укладення фіктивних угод. Тобто надання податкових пільг стає одним із засобів ухилення від сплати податків. В результаті одні підприємства на "законних" підставах (маючи пільги) ухиляються від податків, інші роками накопичують недоїмки, а сумлінні платники виявляються неконкурентоспроможними і залишають ринок, або теж починають ухилятися від податків. Широкі масштаби надання пільг призводять до значного недобору податків. За даними Державної податкової адміністрації України, втрати бюджету від наданих пільг більше ніж удвічі перевищують обсяг податкових надходжень.

Звичайно, не можна заперечувати позитивного значення податкових пільг у певних випадках (стимулювання розвитку малого бізнесу, інновацій), але треба знаходити компроміс між обсягом наданих податкових пільг і збереженням податкової бази. Пільги повинні бути прозорими і конкретними. Повинна існувати система контролю за наданням пільг.

Процедура оподаткування являє собою на сьогодні окрему проблему в податковій системі України. Це значною мірою зумовлено недостатнім правовим забезпеченням, ускладненням процесу оподаткування, що створює певні складності для платників податків, передусім - юридичних осіб.

Таким чином, податкова система України, у її сучасному стані, є однією з найзаплутаніших та несприятливих для розвитку економіки через надмірний податковий прес та негативний вплив численних податкових пільг на обсяги надходження до бюджету.

Наявні наступні проблеми та недоліки податкової політики України:

- невідповідність податкової політики основним принципам оподаткування;
- надмірне та нерівномірне податкове навантаження на платників;
- надмірна складність податкової системи;
- неузгодженість та суперечливість податкових законів та підзаконних нормативних актів;
- нестабільність законодавства;
- надмірне та невиправдане надання пільг.

Усі зазначені вище проблеми говорять про кризу податкової системи, про те, що вона сприяє погіршанню економічної ситуації. Реформа податкової системи вкрай необхідна. Головним завданням податкової політики повинна стати переорієнтація податкової системи з чисто фіскальних цілей на стимулювання економічного зростання. Доцільні наступні зміни податкової системи України:

- поступово вирівняти податковий тягар для різних категорій платників податків, переглянути принципи надання податкових пільг, одночасно знизити податкове навантаження на реальних виробників, залучи до сплати податків підприємства, що працюють у тіньовому секторі. Ті, хто зараз справно сплачує податки, повинні відчути полегшення податкового тягаря. В Україні, з огляду на поточні обсяги виробництва, важко буде досягти тривалого економічного зростання, якщо сукупний фіскальний тягар не знизиться до рівня близько 25-30% офіційного ВВП. Зниження податкового навантаження стимулюватиме підприємців до виходу з тіньового сектору економіки, що призведе до збільшення надходжень до бюджету;
- спростити податкову систему, зробити її зрозумілою і платникам податків, і співробітникам органів податкової адміністрації;
- скоротити кількість податків і зборів і затвердити їх вичерпний перелік, щоб виключити запровадження різними органами державного управління додаткових платежів, що є подібними до податків;
- забезпечити узгодженість та прозорість податкових законів, розширити базу оподатковування, скасувати надмірні і невиправдані податкові пільги і надалі не допускати їхнього розростання, забезпечити нейтральність податків. Податкова система не повинна деформувати динаміку виробництва та споживання. Вона не повинна віддавати перевагу одному сектору за рахунок інших. Податки мають стимулювати заощадження та інвестиції;

• поліпшити регламентацію діяльності і взаємодію податкової адміністрації і платників податків, забезпечити рівноправність держави (в особі податкової адміністрації) та платника податків;

• виключити практику частих змін податкового законодавства;

• посилити громадську освіту, за прикладом розвинутих країн необхідно з дитинства розвивати думку: *той, хто не платить податки, виймає гроші з кишень інших платників податків, тобто займається злодійством.*

Всі ці заходи є взаємопов'язаниними. Розширення бази оподаткування сприяє скороченню податкових ставок, що знижує податковий тиск. Розширення ж податкової бази має відбуватися, перш за все, за рахунок радикального скорочення пільг по оподаткуванню. Зниження ставок, в свою чергу, зменшить масштаби ухилення від податків, адже податковий прес зменшиться, що також вплине на розширення бази оподаткування.

Для кращого розподілу фіскального тягаря в Україні на певний період доцільно було б збільшити питому вагу непрямих податків, від яких складніше ухилитися, займаючись тіньовою діяльністю. Разом із скасуванням більшості пільг, запропонований захід дозволить розширити податкову базу і збільшити надходження від оподаткування тіньової діяльності.

Особливо складно уникнути сплати акцизних зборів та ПДВ на електроенергію, нафтопродукти та інші енергоносії, які є важливим ресурсом для більшості видів економічної (в тому числі і тіньової) діяльності. Але обсяги оподаткування енергоносіїв, більша частина яких імпортується, є незначними. Одночасно, праця в Україні оподатковується на дуже високому рівні (платежі до Фонду соціального страхування, Пенсійного фонду, Фонду зайнятості), що не стимулює підприємців до найму працівників, "заганяє" реальну оплату праці у тінь, тобто перешкоджає ефективному використанню трудових ресурсів. Надходження від податків на енергоносії дозволять зменшити податкове навантаження на фонд оплати праці. Це сприятиме більш раціональному використанню відносної переваги економіки України - дешевої висококваліфікованої робочої сили, та утримуватиме від надмірного споживання енергетичних ресурсів, стимулюватиме розвиток енергозберігаючих технологій.

Досвід багатьох країн свідчить, що стимулююча податкова політика не є панацеєю і не вирішує всіх проблем економіки. Найдосконаліша податкова система не буде працювати у середовищі, у якому недостатньо розвинуті інститути ринкової економіки (процвітає бартер, банківська система слабка, а засоби забезпечення зобов'язань є неефективними). Запропоновані заходи матимуть сенс лише при забезпеченні загальної політичної та соціально-економічної стабільності у державі, активізації зусиль у проведенні інституційних, структурних та правових реформ

ЛІТЕРАТУРА

1. Х.Султан. Податкова реформа в Україні – недоліки та уроки. – К., 2008.