**Тема 1. Соціально-економічний зміст податкової політики.**

*Сутність податкової політики. Характер і функціональна спрямованість податкової політики. Принципи формування податкової політики. Цілі, методи, моделі податкової політики.*

**План**

1.1 Податкова політика

1.2 Принципи формування податкової політики

1.3 Цілі, методи, моделі податкової політики

**1.1 Податкова політика**

Податки формують доходи державного бюджету. Однак, податки – це не просто засіб для наповнення державного бюджету, але й джерело коштів, необхідних для функціонування держави. За рахунок податків фінансується здійснення покладених на уряд загальносуспільних завдань

Податкова політика – невід’ємна складова загальної економічної політики держави. Оскільки її реалізація насамперед пов’язана з наповненням дохідної частини Державного бюджету, тому її вважають складовою бюджетно-податкової політики держави.

*Податкова політика* – це політика держави у сфері оподаткування, яка передбачає маніпулювання податками для досягнення певних цілей (поповнення доходів бюджету, збільшення обсягів виробництва, зайнятості, зниження рівня інфляції тощо). Податкова політика – соціально-економічна категорія, що дозволяє реалізувати інтереси всіх суб'єктів процесу оподаткування з позицій перерозподілу валового внутрішнього продукту. Держава, до функції якої належить регулювання процесу суспільного виробництва в цілому, застосувує фіскальні інструменти щоб перерозподілити національний доход і досягти якомога повнішого забезпечення соціальних потреб.

Податкова політика держави повинна будуватися з урахуванням суперечності інтересів платників податків і держави. Треба враховувати, що держава також зацікавлена в ефективному господарюванні і розвитку господарюючого суб'єкту, що спричиняє стабільні податкові надходження і їх зростання в майбутньому. Усвідомлення цього моменту дозволяє максимально наблизити інтереси держави та суб'єктів господарської діяльності, досягти їх соціально-економічного партнерства стосовно результатів суспільного виробництва.

Головним завданням податкової політики є встановлення балансу між двома чинниками, якими визначається потреба в податках: необхідністю фінансового забезпечення виконання державою притаманних їй функцій та вирішенням соціально-економічних завдань. Ці чинники, в процесі реалізації податкової політики, проявляються через функції податків, пріоритетною з яких є фіскальна, що виступає базисом для реалізації соціально-економічної функції, яка, в свою чергу об'єднує регулюючу, контрольну та соціальну функцію.

Податкова політика визначається рівнем державного втручання в економічний розвиток. Відповідно до цього вона за своїм характером може бути активною, нейтральною та пасивною. Здійснюється податкова політика через існуючий механізм оподаткування – сукупність правових та організаційних форм, способів, методів, інструментів, що регулюють податкові відносини між економічними суб’єктами.

Податкова політика і податковий механізм визначають роль податків у суспільстві. Розмежування податкової політики та діючого в країні механізму оподаткування дає змогу зрозуміти об’єктивність податків та суб’єктивну діяльність держави щодо цього. Цільову спрямованість податкового механізму визначає податкова політика держави. Вона має бути сформована таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити виконання базової функції податків – фіскальної, а з іншого – сприяти реалізації регулюючої функції податків з метою посилення впливу податкового механізму на процеси відтворення. Досягнення соціально-економічних цілей одночасно практично неможливе. Тому головною метою податкової політики держави є віднайти балансове співвідношення між можливостями держави з погляду забезпечення її фінансовими ресурсами через податковий механізм та досягненням пріоритетних соціально-економічних цілей за певних умов розвитку країни.

**1.2 Принципи формування податкової політики**

Принципи формування податкової політики виступають основними критеріями оцінки якості податкового механізму. До них належать:

Принципи бюджетного забезпечення, а саме:

*Принцип достатності –* обумовлює забезпечення достатніх доходів усіх бюджетів (державного та місцевого) для фінансування їх видатків.

Для виконання цього можне використовувати такі підходи:

*Принцип множини податків* – зумовлює сукупність диференційованих податків та об’єктів їх обкладання, реалізує ефект взаємодоповнюваності податків;

*Принцип єдиного податку* – обумовлює об’єднання в один податок платежів з одного об’єкта оподаткування та створення єдиного ідеального податку.

Ці принципи можне розглядати як альтернативу, або вони можуть доповнювати один одного.

Принципи етико-правового спрямування:

*Принцип платоспроможності* –означає, що тягар оподаткування має бути поставлений у залежність безпосередньо від конкретного доходу та рівня добробуту

*Принцип рівнонапруженості –* передбачає, що зобов’язання перед бюджетом щодо сплати податків встановлюється для всіх платників відповідно до їх можливостей і результатів діяльності шляхом єдиних або диференційованих ставок.

Принципи загальноекономічного спрямування:

*Принцип системності та внутрішньої цілісності оподаткування –* відображається у взаємопов’язаності, узгодженості змін основних податкових показників при зміні ключових параметрів (ВВП та його структури), спрацьовує на єдність економічного простору країни

*Принцип стабільності в оподаткуванні* – означає, що податкова система має залишатись сталою протягом кількох років, що забезпечить інтереси не тільки платників податків, але й держави; зміна механізму має відбуватись еволюційним шляхом

*Принцип гнучкості (еластичності) оподаткування –* означає, що подат­ковий механізм може оперативно змінюватись у бік зменшення або збільшення податкового тягаря згідно з об’єктивними потребами і можливостями держави

*Принцип ефективності оподаткування* – означає наявність інструментів у податковому механізмі, що стимулюють економічне зростання, господарську діяльність підприємств і підприємців.

Ефективність податкової політики, її можливість впливати на розбудову ринкового механізму, визначається тим, наскільки вона реалізує інтереси всіх суб'єктів господарської діяльності фінансової системи України.

**1.3 Цілі, методи, моделі податкової політики**

При аналізі будь-якої податкової політики необхідно розрізняти такі поняття, як її «цілі», «методи» і «моделі (типи)».

Будь-яка «політика» передбачає встановлення певних цілей, які визначає той, хто цю політику розробляє. Серед цілей податкової політики в економічній літературі виділяють наступні групи: фіскальні, економічні, соціальні, екологічні, міжнародні.

Фіскальні цілі завжди вважаються основними. Інші цілі, хоча й украй значимі для держави, мають другорядний характер. Це пояснюється тим, що фіскальна функція є основною в оподатковуванні, а всі інші – вторинними. Зазначені другорядні цілі є основними у відповідних політиках держави: соціальної, економічної, екологічної, зовнішньої, для яких податкова політика – лише один з методів їх реалізації, причому непрямий.

Об'єктивність диференціації цілей на основну й другорядні нерідко приводить до прояву двоїстого характеру податкової політики, коли пріоритетна реалізація яких-небудь цілей відбувається на шкоду іншим. Наприклад, пріоритетна реалізація економічних цілей податкової політики за рахунок значного зниження податкового тягаря на економіку приводить до обмеження фіскальних цілей. Ліквідація прогресивного оподатковування доходів населення сприяє реалізації економічних і фіскальних цілей на шкоду соціальним. Збільшення податкових платежів екологічної спрямованості сприяє реалізації екологічних і фіскальних цілей, але при цьому знижує цінову конкурентоспроможність продукції, тобто защемляє економічні й міжнародні цілі. Таких прикладів суперечливості цілей безліч. Усунення двоїстого характеру, тобто формування несуперечливої податкової політики, – украй складна, а часом практично нездійсненне завдання. Це той довгостроковий орієнтир, до якого повинне прагнути держава, розробляючи модель податкової політики.

Залежно від цілей податкової політики, використовують ту або іншу модель (тип) цієї політики, яка залежить від економічної й соціальної політики, що проводиться державою.

Економісти розрізняють три основні моделі податкової політики залежно від величини податкового тягаря:

– політика максимальних податків (високий рівень оподатковування);

– політика економічного розвитку (низький податковий тягар);

– політика розумних податків (досить суттєвий рівень оподатковування).

*Політика максимальних податків.* При її проведенні відбувається зростання податкового тягаря шляхом уведення нових податків, а також збільшення ставок і оподатковуваної бази діючих податків. Надалі це приводить до зниження обсягів виробництва, застосуванню легальних і нелегальних шляхів ухилення від оподатковування. Як наслідок – відбувається зниження податкових надходжень у бюджети різних рівнів і позабюджетні фонди. Така модель податкової політики враховує тимчасові потреби держави в грошових ресурсах, але не буде сприяти економічному зростанню країни протягом тривалого періоду.

Цей тип податкової політики використовується, як правило, у двох випадках. По-перше, він популярний у надзвичайні періоди (економічних криз, воєнних дій), коли необхідно суттєво підвищити мобілізацію фінансових ресурсів у державний бюджет, збільшити обсяг державних закупівель і інвестицій у певні сектори економіки військового призначення, зменшуючи при цьому соціальні видатки. Пріоритетом у цьому випадку є фіскальні цілі, інші - другорядні. По-друге, ця політика знаходить застосування й у мирний час, а також під час відсутності криз, наприклад у розвинених країнах Скандинавії, коли високий рівень податкового навантаження супроводжується безпрецедентно високими соціальними видатками. У такій політиці в якості пріоритетних виступають уже фіскальні й соціальні цілі.

*Політика економічного розвитку.* Дана модель характеризується тим, що враховуються не тільки фіскальні інтереси держави, але й інтереси платників податків. У результаті реалізації цієї політики економіка розбудовується швидкими темпами, особливо реальний сектор, тому що створений сприятливий податковий і інвестиційний клімат. Податковий тягар на господарюючі суб'єкти знижений, величина прибутку, що залишається в їхнім розпорядженні, зростає, і вони мають можливість розширювати виробництво й збільшувати виплати працівникам. Але в той же час податкові надходження в бюджет знижуються, тому через недостатність фінансових ресурсів може відбуватися зрив або неповне виконання державних соціальних програм.

Дана політика орієнтована на стимулювання економічної активності бізнесу та використовується для збільшення темпів економічного зростання. Подібної моделі дотримувалися Німеччина і Японія в період післявоєнного відновлення економіки. В 1980-х роках дана політика ефективно використовувалася в США адміністрацією Р. Рейгана ("рейганоміка"). В останнє десятиліття її успішно реалізують країни, що здійснюють експансію на світовому ринку, зокрема Китай, Індія, Мексика, Бразилія й ін. Пріоритетними тут виступають економічні цілі.

*Політика розумних податків.* Вона є певним компромісом між двома перерахованими вище типами й характеризується досить збалансованим рівнем податкового навантаження, що дозволяють не пригнічувати розвиток економіки й при цьому підтримувати значимий обсяг соціальних видатків.

При проведенні податкової політики з досить суттєвим рівнем оподатковування як юридичні, так і фізичні особи несуть високий податковий тягар. Однак податкові платежі надходять у бюджет держави в більших обсягах, що дозволяє проводити ефективний соціальний захист населення й реалізовувати безліч державних програм, спрямованих на розвиток економічного потенціалу країни.

Подібна політика використовується в основному високорозвиненими країнами. Такі країни змушені підтримувати достатній рівень соціального забезпечення. Розумні податки їм необхідні в першу чергу для збереження конкурентних позицій своїх товарів на існуючих світових ринках і досягнення пріоритетного положення на нових ринках високотехнологічної продукції.

Підвищення адресності податкових преференцій і регулювання галузевого податкового навантаження дозволяють їм здійснювати структурну перебудову економіки відповідно до перспективних потреб світового ринку: згортати подальший розвиток застарілих виробництв і стимулювати розвиток новітніх. Пріоритетність цілей даної політики розосереджена між фіскальними, економічними та соціальними цілями.

Як правило, розглянуті вище моделі й типи податкової політики використовуються не в чистому виді, а в різних комбінаціях, коли яка-небудь із них є домінуючою.

Залежно від стану економіки, цілей, які на даному етапі розвитку економіки держава вважає пріоритетними, використовуються різні методи здійснення податкової політики.

*Метод податкової політики* – це приймання (спосіб), використовуваний для практичного розв'язку цілей податкової політики.

Податкова політика проводиться державою за допомогою наступних методів:

– керування (регулювання);

– інформування (пропаганди);

– виховання;

– консультування;

– надання пільг;

– контролювання;

– примусу.

*Керування оподатковуванням*. Це організуюча й розпорядча діяльність фінансових і податкових органів, яка націлена на створення ефективної системи оподатковування й ґрунтується на пізнанні та використанні об'єктивних закономірностей її розвитку.

У рамках цього методу можна виділити наступні напрямки.

– регулювання співвідношення прямого й непрямого способів оподатковування;

– регулювання співвідношення державних і місцевих податків;

– регулювання галузевого податкового навантаження, перенесення навантаження з одних категорій платників податків на інших;

– регулювання співвідношення пропорційних і прогресивних ставок податків і ступені їх прогресії;

– регулювання масштабу й спрямованості надання податкових пільг і преференцій, відрахувань, знижок і вилучень із податкової бази;

– регулювання складу податків, об'єктів оподатковування, податкових ставок, способів обчислення податкової бази, порядку й строків сплати податків.

Керування оподатковуванням являє собою єдину централізовану систему, побудовану за багаторівневим ієрархічним принципом, до якої належать органи держави, безпосередньо відповідальні за формування та реалізацію податкової політики, а саме, Міністерство фінансів України і Державна фіскальна служба України. Основна роль у керуванні оподатковуванням покладена на Державну фіскальну службу України.

Ефективність керування багато в чому визначається тем, наскільки правомірно розподілені повноваження та відповідальність за прийняття й реалізацію рішень між окремими елементами системи керування оподатковуванням.

*Інформування (пропаганда) і виховання платників податків*. Інформування (пропаганда) – діяльність фінансових і податкових органів по доведенню до платників податків інформації, необхідної для правильного виконання ними податкових обов'язків, а саме інформації про діючі податки та збори, порядок їх обчислення та строки сплати й т.п.

Виховання передбачає проведення просвітницької роботи з роз'яснення необхідності оподатковування для держави й суспільства, що спрямована на формування усвідомленої необхідності сумлінного виконання платниками своїх податкових обов'язків. Цієї роботі приділяється особлива увага у всіх розвинених країнах, нею займаються безпосередньо податкові органі, органі освіти, ЗМІ.

*Податкове консультування*. Воно зводиться до роз'яснення фінансовими й податковими органами особам, відповідальним за виконання податкових обов'язків, положень законодавства про податки й збори, застосування яких на практиці викликає в них утруднення.

*Надання пільг, контролювання й примус*.

Надання пільг – це діяльність фінансових органів по наданню окремим категоріям платників податків (платників зборів) можливості не сплачувати або сплачувати в меншому обсязі в порівнянні з іншими платниками податків податки або збори.

Контролювання являє собою діяльність податкових органів з використанням спеціальних форм і методів по виявленню порушень законодавства про податки й збори, націлену в остаточному підсумку на досягнення високого рівня податкової дисципліни серед платників податків і податкових агентів.

Примус – це діяльність податкових органів по примусовому виконанню податкових обов'язків за допомогою застосування відносно несумлінних платників податків заходів стягнення й інших санкцій.

Виконання обов'язку по сплаті податків і зборів може забезпечуватися такими способами: заставою майна, поручництвом, пені, призупиненням операцій по рахунках у банку та накладенням арешту на майно платника податків.

Донедавна при проведенні податкової політики податковими органами використовувалися переважно методи керування, контролювання й примусу, тепер же одержують розвиток інформування, консультування й виховання населення. Це означає, що податкова політика більшою мірою стала враховувати інтереси платників податків.

Поставлена мета може досягатися альтернативним або паралельним застосуванням певних методів з доданням їм відповідної спрямованості. Оцінити ефективність якого-небудь методу податкової політики дуже складно. Слід зазначити, що дана проблема характеризується теоретичною й практичною невирішеністю.

**Питання для самоконтролю**

1. В чому сутність податкової політики?
2. Що є головним завданням податкової політики?
3. Принципи побудови податкової політики України.
4. Сформулюйте головну мету податкової політики. Чим визначається її характер?