**Тема 10. Проблемні аспекти функціонування податкової політики.**

*Проблема оптимізації податкового навантаження та можливості її вирішення. Оптимальні моделі оподаткування. Психологічні проблеми при проведенні податкової політики. Поведінка платників податків. Проблеми та можливості легалізації доходів громадян. Пільгове оподаткування. Особливості оподаткування у вільних економічних зонах.*

**План**

3.1 Оптимальні моделі оподаткування

3.2 Поведінка платників податків

3.3 Проблеми та можливості легалізації доходів громадян

**3.1 Оптимальні моделі оподаткування**

*Оптимальним рівнем податкового навантаження* слід вважати такий, що забезпечує найраціональніший розподіл суспільного продукту між секторами економіки і державою.

Абстрактна модель залежності між зростанням податкових ставок, доходами бюджету і податковою базою була розроблена А. Лаффером. Крива Лаффера показує, що обсяг податкових надходжень до бюджету збільшується лише до досягнення податковою ставкою певного рівня, подальше її зростання викликає зменшення податкових надходжень, тобто за цим значенням ставки починається «заборонна зона» з погляду як податкового тягаря, так і податкової бази. А. Лаффер вважав, що оптимальною ставкою вилучення є 30–35% від суми доходів. Подібні висновки щодо оптимального рівня податкового навантаження є теоретичними, оскільки крива Лаффера не враховує особливості діючої системи оподаткування і конкретних умов, що склались в економіці тієї чи іншої країни.

З огляду на ці особливості єдиний оптимальний рівень оподаткування для всіх країн визначити неможливо. Використовуючи існуючі доробки, його можна визначити лише емпіричним шляхом на основі розрахунково-аналітичних балансів (матеріальних, фінансових, трудових), міжгалузевого балансу виробництва і розподілу продукції і нормативів усіх статей державних витрат і державного боргу, встановлених на той чи інший період з урахуванням факторів, що визначають потенціал оподаткування за певних історичних умов. Як свідчить світовий досвід, абсолютна межа податкових вилучень у ВВП становить 45–50 %. У скандинавських країнах (Швеції, Норвегії, Данії) частка податків у ВВП становить 46–48 %, але там склалась досить раціональна та ефективна система перерозподілу зібраних коштів.

*Потенціал оподаткування* будь-якої країни визначають такі фактори: загальний стан економіки; соціальна політика держави; воєнна доктрина; рівень реального доходу на душу населення; виробнича структура економіки і значення різних видів господарської діяльності (наприклад, роль зовнішньої торгівлі, частка прогресивних галузей виробництва, ступінь участі іноземного капіталу у приватних підприємствах тощо), політичні та інституціональні чинники.

Для податкової системи України характерними є такі риси: відсутність цілеспрямованості, домінування фіскальної функції, неефективна структура, складне адміністрування, високий податковий тягар і нерівномірність його розподілу, відсутність стабільності.

На часі створення ефективної податкової системи, яка забезпечить збалансованість загальнодержавних і приватних інтересів, буде сприяти розвитку підприємництва та економічному зростанню.

Реалізація принципу ефективності податкової політики в процесі реформування податкової системи полягає в тому, що зростання обсягів податкових надходжень забезпечується шляхом прискорення оборотності капіталу та підвищення ділової активності суб'єктів господарювання. Баланс між фіскальною та регулюючою функцією податків може бути досягнутий шляхом встановлення раціонального співвідношення між прямими та непрямими податками, що входять до податкової системи, відмови від балансування бюджету за рахунок розширення податкової бази і збільшення податкового навантаження на платника податку. Про ефективність такого поєднання зазначених функцій свідчитиме процес легалізації тіньової економіки, перетік капіталів, задіяних в ній, в легальний сектор.

Необхідними умовами ефективної податкової політики є забезпечення стабільності та зрозумілості податкової політики, прозорості процедур адміністрування, встановлення правових механізмів взаємодії всіх її елементів у рамках єдиного податкового простору.

Для забезпечення стабільності податкової політики необхідно в процесі проведення податкової реформи передбачити мораторій на внесення змін до законодавчих актів з питань оподаткування.

Зрозумілість положень та норм податкового законодавства повинна базуватися на загальноприйнятому та однаковому для всіх податкових законів визначенні специфічних термінів, які вживаються в податковому законодавстві. Доцільно здійснити уніфікацію термінів і принципів побудови податкового і бухгалтерського законодавства, привести їх до відповідності науково-теоретичним засадам економічної науки.

Необхідне гарантувати рівність платників перед законом, відсутність податкової дискримінації, що забезпечить відповідальне ставлення платників до своїх обов’язків і знизить масштаби ухилення від сплати податків. Для побудови ефективної системи стягнення податків та гарантії прав і законних інтересів платників податків (зборів) вирішення справ про виконання податкових зобов'язань та стягнення несплачених сум податків, пені та штрафних санкцій має проводитись лише у судовому порядку.

У разі виникнення різночитань в податковому законодавстві, подібні колізії повинні тлумачитись виключно на користь платника податків.

**3.2 Поведінка платників податків**

Оптимізація фіскальної політики, удосконалення системи оподаткування не можливо у випадку ігнорування природи та психології людини — платника податку.

Податкова поведінка платника введена в певні інституційні рамки, які зобов’язують його діяти раціонально навіть тоді, коли він цього не усвідомлює, помиляється у своїх діях або знаходиться під впливом ірраціональних ефектів. Раціональність вибору виявляється в поведінці людей як тенденція, де однаковою мірою важливі дії окремих платників податків, які переслідують свою вигоду, та відповідних державних інститутів, що примушують перших поводитися раціонально, а також соціальні звички, стереотипи, навички, які спонукають їх слідувати традиційним способом.

Для управління процесами оподатковування важливо виявити закономірності у податковій поведінці економічних суб'єктів, а також врахувати основні фактори, які впливають на прийняття агентами рішення про сплату податків. Загальна постанова проблеми постає у створенні механізму формування та використання державних грошових коштів, який би максимально сприяв соціально-економічному розвитку суспільства.

Оскільки людина – платник податків живе в соціальному середовищі і залежить від нього в усій своїй життєдіяльності, то ці відносини мають здатність спонукати його до діяльності, спрямованої на об’єктивний світ або самого себе.

Одним з основних понять, що характеризує включення людини до фіскальних взаємовідносин, є поняття соціальної установки, або атитюду (від англ. attitude – ставлення, установка). У поведінці конкретного платника податків атитюд забезпечує єдність сприймання, відповідне ставлення, готовність до реалізації соціальної ролі. Функціонування атитюдів створює підстави для реалізації та координації дій, спрямованих на досягнення єдиної мети, стандартизує сприйняття фіскально-соціальних явищ.

Ставлення до фіску відображає протиборство мотивів корисливого інтересу як властивого платнику матеріального інстинкту, що пояснюється біологічною потребою самозабезпечення, і громадянського обов’язку як набутої завдяки суспільному вихованню соціальної риси.

Володіння майном і отримання доходів є результатом економічної діяльності або реалізації відносин власності. Отже, платник податку – це працівник, підприємець, власник. Він є активним учасником економічних відносин у суспільстві, завдяки його діяльності створюються матеріальні блага, запроваджуються нові методи виробництва, здійснюється технічний прогрес. Таким чином, саме у внутрішньому світі людини економічної слід шукати мотиви такої фіскальної поведінки платника податків (причому не лише індивіда, а й юридичної особи), яка призводить до виникнення податкового боргу.

Рішення сплачувати чи не сплачувати податки в державну скарбницю залишається за людьми – менеджерами і власниками підприємств (індивідуальними підприємцями, партнерами, акціонерами тощо). Проте, як відомо, безпосередній сплаті податків не протистоїть відповідне благо чи послуга. Більше того, що стосується кожного окремого платника, то між його платежами до бюджету і участю у споживанні суспільних благ еквівалентності немає.

Бідніші верстви населення можуть споживати більшу кількість суспільних благ, користуючись послугами державних закладів, і сплачувати при цьому менші суми податків. Більш багаті, обираючи приватну альтернативу державним видам послуг, сплачують вищі податки, а відтак, примусово оплачують те, чим фактично не користуються. Це, звичайно, не відповідає їх економічним інтересам. А примушення, яке є характеристикою податку, сприяє опору тій дії, що суперечить економічному інтересу. Крім того, специфіка споживання суспільних благ є такою, що кожний отримує їх незалежно від факту їх оплати. Отже, стимулу платити немає навіть за те, що споживаєш.

До егоїстичної властивості платника податку, що базується на його власному інтересі, слід додати принцип максимізації корисності Так, Г.Г. Госсен вважав прагнення до максимізації задоволень метою життя всіх без винятку людей.

Розгляд поведінки індивіда як платника податку з маржиналістських позицій дає змогу дійти такого висновку: економічний інтерес платника не збігається з його обов'язком сплачувати податки. Тому, що прагнення максимізувати корисність можна вважати економічним інтересом. Отже, характеристики платника податку з позицій класичної та маржиналістської наукових шкіл доповнюють одна одну, посилюючи протилежність інтересів платника і держави щодо оподаткування.

Однак, в характеристиці людини економічної, а відтак – і платника податку, існують також моральні мотиви, здатні коригувати її фіскальну поведінку. На цьому елементі акцентували увагу насамперед представники історичної школи, зокрема Б. Гільдебранд і К. Кніс. За словами Б. Гільдебранда, індивід як суспільна істота є продуктом цивілізації та історії. Його потреби, освіта, ставлення до матеріальних цінностей і до людей змінюються під впливом географічних та історичних факторів. І далі, як зауважує К. Кніс, під впливом цих факторів до власного інтересу додаються ще два набагато благородніших мотиви господарської поведінки – почуття «спільності» і справедливості. Звідси логічно стверджувати, що у контексті сутнісних характеристик податку, які випливають із теорії колективних потреб, зазначені неегоїстичні мотиви, що мають підтримувати та спонукати до виконання встановленого законом обов'язку платника - своєчасно і в повному обсязі сплачувати належні суми платежів до бюджету.

Ідеї науковців історичного напряму набули подальшого розвитку в теоріях інституціональної школи, хоча й егоїстичні мотиви поведінки представники цієї школи також не відхиляли.

Щодо егоїстичних способів поведінки, то в неоінституціональній теорії їх місце посіло поняття «опортуністична поведінка», яке трактується як прагнення до особистої вигоди з використанням підступності, обману, приховування інформації та інших засобів, що заважають реалізації інтересів організації, отже, не сприяють виконанню обов'язку перед державою. Те саме можна стверджувати й щодо схильності до купування, адже сплата податків зменшує споживчий попит. Заздрісні порівняння за своєю природою також діють проти держави.

За своєю попередньою мотивацією платників податків пропонується поділяти на дві великі групи: опортуністів та законослухняних агентів. Законослухняними вважаються такі платники податків, які діють тільки в рамках правил, не порушуючи свідомо законодавство.

Під опортуністичним розуміється такий тип поведінки, який передбачає навмисне надання неповної або викривленої інформації в податковій звітності, приховування фактичних обсягів виробництва та доходів, навмисний обман не тільки податкових органів, але й інших агентів. При цьому до опортуністів відносяться агенти, які мають переконання, що податки можна не сплачувати.

Найбільш суттєвим з чинників, які впливають на вибір опортуністичної або законослухняної поведінки, вважається оцінка агентами еквівалентності податків та благ, які одержані від держави. На агентів також впливають неформальні цінності та норми, що розповсюджені в суспільстві. Крім цього, при виборі типу поведінки агенти ураховують поведінку та взаємовідносини з податковими органами.

Агенти, що відносяться до опортуністів, поділяються ще на дві групи: опортуністів, що максимізують (чистий дохід) та опортуністів з обмеженою формою раціональності. Під час максимізації чистого доходу у податкових витратах ураховуються не тільки податкові платежі, але й всі трансакційні витрати ухилення. Вважається, що платникам податків відомі всі варіанти ухилення, їх умови та витрати, а також параметри контролю (штрафи, імовірність перевірки та виявлення прихованого доходу, імовірність покарання тощо). Опортуністи з обмеженою формою раціональності також максимізують чистий дохід, використовуючи приховані можливості діяльності, але обмежуються при цьому такими схемами, за якими не передбачається суворе переслідування.

Інституціональний підхід до характеристики платника податку дає змогу дійти такого висновку: держава, встановлюючи податки, покладає на платників обов'язок своєчасно і в повному обсязі вносити належні суми платежів до бюджету згідно із законодавством. І якщо платник дотримується податкових правових норм, то робить це тому, що усвідомлює існування контролюючих органів та системи штрафних санкцій за порушення податкового законодавства. Сильнішим за інститути контролю може бути вплив податкової моралі та культури на формування фіскальної поведінки платника податку, яка ґрунтуватиметься на усвідомленні необхідності віддавати частину заробленого на потреби суспільства. Проте таке усвідомлення створюється не саме по собі, тому просвітницької, роз'яснювальної та виховної роботи тут явно недостатньо.

**3.3 Проблеми та можливості легалізації доходів громадян**

Розглянемо існуючі концепції відносно мотивації платників податків. Виходячи з концепції виконання фіскальної функції держави вважається, що всі платники схильні до порушень для забезпечення своєї вигоди.

Відповідно до концепції мінімізації трансакційних витрат агенти обирають легальний або прихований спосіб проведення угод шляхом зіставлення трансакційних витрат у першому та у другому випадках. З концепції мінімізації трансакційних витрат можна зробити висновок про те, що для добровільного підпорядкування агентів закону держави необхідно знизити трансакційні витрати у легальному секторі економіки.

У дослідженнях, які присвячені визначенню співвідношення між доходом, що декларується, та тіньовим доходом, при обґрунтуванні ухилення від податків передбачається раціональна поведінка агентів, що спрямовуються на максимізацію чистої вигоди. Ця поведінка виражається у намаганні досягнути бажаних результатів діяльності з мінімальними сукупними витратами, які пов’язані з оподаткуванням, та охоплюють податкові платежі та трансакційні податкові витрати.

Концепція стимулювання платників податків виходить із необхідності такого вибору видів податків, податкових ставок і баз, який би дозволяв зберігати або, навіть, розвивати економічний потенціал платників податків. При цьому неявно припускається, що всі платники податків діють у відповідності з нормами оподаткування, які встановлюються державою.

Головною причиною опортуністичної мотивації до сплати податків є індивідуальна оцінка еквівалентності обсягів податків та благ, які одержані від держави. Для забезпечення відповідності напрямків та розмірів витрат бюджетних коштів із джерелами та розмірами їх надходження пропонується регулювання бюджетного процесу на основі взаємопогоджуваних норм оподатковування й використання державних (бюджетних) коштів.

Таким чином, можна бачити, що загальною є думка про те, що платники податків, які свідомо порушують правила, діють як раціональні агенти, що порівнюють вигоди й витрати порушення з урахуванням ризику й невизначеності. Зміни питомої ваги тіньового обсягу діяльності агентів пояснюються змінами в їх уявленнях про його найбільш прийнятний рівень. Вважається, що ці уявлення формуються в результаті дії різних чинників мотивації: податкових ставок, частоти перевірок з боку податкових інспекцій, бюджетної політики держави тощо. Готовність сплачувати податки залежить ще й від того, наскільки доцільними і справедливими виглядають в очах платників податків державні витрати, а також від довіри до держави в цілому.

Узгодженість інтересів держави і платника у сфері оподаткування полягає не лише у визначенні суми податків, яка задовольнить обидві сторони (тобто рівень централізації як забезпечуватиме державу достатніми коштами, так і не заважатиме фінансово-господарській діяльності платників). Важливо, щоб розподіл вилучених з допомогою податків коштів та ефективність їх використання також у цілому задовольняли платників.

Основними формами прояву тіньових доходів у сучасній Україні є такі:

1. Тіньова зайнятість і нелегальне виробництво товарів і послуг.

2. Приховування від оподаткування прибутків підприємств і доходів громадян, необґрунтовані податкові пільги та заборгованість заробітної плати.

3. Шахрайство у фінансово-кредитній сфері та у ціноутворенні.

4. Масове розкрадання державної власності, в тому числі у процесі її роздержавлення та приватизації.

5. Кримінальний бізнес з торгівлі наркотиками, зброєю, людьми, інтелектуаль­ною власністю та ін.

6. Комп'ютерна злочинність.

7. Відмивання «брудних» грошей (капіталу).

З огляду на це, стратегія боротьби з негативними проявами тіньової економіки має бути комплексною, застосування переважно силових методів дає лише тимчасовий ефект.

Основними причинами, які гальмують процес виходу економіки з тіні, є:

– домінування фіскальної функції (без урахування можливих негативних наслідків надмірного фіскального тиску на суб'єктів господарювання та громадян);

– високий рівень корупції та некомпетентність державних службовців;

– нестабільність інвестиційного та підприємницького клімату;

– недостатній захист інвесторів;

– нестабільне політичне середовище та ін.

З'ясувавши джерела походження тіньових капіталів необхідно встановити і податкові амністії.

Типи податкової амністії:

– Одноразова амністія: під час такої амністії платникам податків надається наперед визначений період часу для легалізації власних доходів минулих періодів ( переважно від двох місяців до року).

– Періодичні амністії: такі амністії оголошуються кожні декілька років.

– Довготермінова амністія: під час такої амністії можливість легалізувати доходи минулих періодів існує постійно за існуючих, незнижених податкових ставках. Крім податків, платники податків можуть бути зобов'язані сплатити помірний відсоток або штраф.

– Амністія з можливістю перевірки походження доходів: під час такої амністії платникам податків надається можливість виправити податкові декларації із застосуванням менших покарань.

– Амністія без перевірки походження доходів: такі амністії передбачають звільнення платника податків від перевірок справжньої суми і походження доходів, іноді, за рахунок спеціального платежу.

Заходи щодо легалізації тіньового капіталу мають супроводжуватися комплексом жорстких інструментів подолання передумов корупції й запобігання подальшому розвитку тіньового сектору та відпливу капіталу за межі України, які мають впроваджуватися синхронно зі стимулами легалізації.

Міжнародний досвід свідчить, що для ефективного проведення економічної амністії необхідним є виконання таких умов:

– одноразове проведення амністії, неконфіскаційний характер амністії;

– достатні гарантії щодо звільнення від відповідальності за задекларовані суми, гарантії щодо конфіденційності інформації;

– поєднання амністії з більш жорстокими умовами відповідальності у випадку подальшого приховування доходів .

До спеціальних заходів протидії тінізації слід віднести такі:

1. Активні заходи із подолання корупції в центральних і місцевих органах державної влади. Звільнення від відповідальності суб’єктів господарювання за подання хабарів у попередні періоди в разі викриття з їх допомогою фактів хабарництва державних службовців. Відкритість результатів діяльності правоохоронних органів із викриття фактів хабарництва.

2. Здійснення незалежної експертизи законів України на предмет їх відповідності антикорупційним законам України та впливу на рівень економічної злочинності.

3. Приведення у відповідність з новими соціальними та економічними умовами цивільного, кримінального, кримінально-процесуального законодавства, а також законодавства, що стосується питань підприємницької, банківської, зовнішньоекономічної та інших видів діяльності.

4. Забезпечення максимальної гласності та прозорості здійснення приватизації, прийняття рішень у приватизаційних конкурсах, управління державними пакетами акцій, дотримання постприватизаційних зобов’язань та процесів постприватизаційного перерозподілу власності; запровадження відповідальності керівників за штучне зниження вартості держпідприємства у передприватизаційний період.

5. Посилення контролю за ефективністю використання державної власності, зокрема – запровадження відповідальності керівників державних підприємств за рівень економічних показників, виконання підприємствами платіжних зобов’язань, забезпечення реального взаємозв’язку між продуктивністю виробництва цих господарських одиниць та рівнем доходів їх керівного персоналу.

6.  Забезпечення постійного моніторингу процесів, що відбуваються на фондовому ринку, для запобігання відмиванню кримінальних коштів, незаконному вивезенню капіталу з України, дій, спрямованих на підрив фондового ринку України.

7. Зміцнення державного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, кредитних ресурсів та іноземних інвестицій за допомогою:

– розподілу цільових кредитних ресурсів, бюджетних капіталовкладень, інших бюджетних асигнувань на тендері з прозорою та гласною процедурою визначення переможців;

– запровадження контролю за дотриманням зобов’язань, якими супроводжувалось надання цільових кредитів, бюджетних вкладень, залучення інвестора;

– запровадження механізму коректної оцінки майна, що пропонується до приватизації, та регулювання цін на таке майно з метою запобігання штучного заниження його вартості.

8. Посилення контролю за зовнішньоторговельними операціями з метою виявлення та припинення демпінгового експорту, експорту на інших невигідних для економічних інтересів держави умовах, контрабандного імпорту.

9. Впровадження відповідальності державних службовців за незаконні дії чи бездіяльність, які завдали збитків суб’єкту господарювання.

10. Оптимізація чисельності та структури органів виконавчої влади, забезпечення їх працівникам високий рівень оплати праці.

В кожній сфері прояву тіньової економіки потрібно шукати різні шляхи детінізації. Необхідно створити умови для легалізації тіньового сектора та усунення державних корумпованих структур на всіх рівнях влади.

Важливою задачею є встановлення рівних умов оподаткування для всіх категорій платників податків та скасування безпідставних пільг з оподаткування. Деякі науковці вважають, що якими б не були масштаби податкового регулювання (зокрема через надання податкових пільг), не можна створювати ситуацію, за якої податок забезпечував би надходження менше 10% власних потенційних можливостей. Наслідком скасування корпоративних пільг буде збереження конкурентного середовища та збільшення податкових надходжень до бюджету.

Однак, при цьому слід врахувати негативний досвід обмеження пільг в оподаткуванні, здійсненого Урядом на початку 2005 р., шляхом внесення змін до податкового законодавства через прийняття змін до Закону України «Про державний бюджет на 2005 рік», що призвело до значного відтоку іноземних інвестицій та падіння темпів інвестування економіки України.

**Питання для самоконтролю**

1. Розкрийте зміст терміну «потенціал оподаткування».
2. Назвіть недоліки податкової системи України.
3. Охарактеризуйте мотивацію платників податків, які ухиляються від їх сплати.
4. Що визначає термін «опортуністична поведінка»?
5. Назвіть технології тінізації економіки?