**Тема 12. Стратегія податкового реформування і трансформація податкової політики.**

*Основні тенденції податкового реформування в Україні. Рекомендації МВФ щодо здійснення податкової політики в умовах трансформаційної економіки. Оптимальні моделі трансформації податкового регулювання та збалансування фіскальної та регулюючої функцій податків.*

**План**

12.1 Основні тенденції податкового реформування в Україні

12.2 Рекомендації МВФ щодо здійснення податкової політики

12.3 Оптимальні моделі трансформації податкового регулювання

**12.1 Основні тенденції податкового реформування в Україні**

У період 1992 – 1995 рр. йшло становлення і формування національної податкової системи. Було створено систему із великим ПДВ за ставкою 28%, який став обчислюватися як податок з обороту, що спричинило значний стрибок інфляції. Замість податку на прибуток було введено податок на доход, започатковані акцизи і мита. Введено систему нарахувань на заробітну плату і відрахувань у Чорнобильський і Пенсійний фонди, Фонд зайнятості, інші соціальні фонди (загалом 52%) – усі вони лягли тягарем на заробітну плату та доходи малого і середнього бізнесу.

У 1994 р., усвідомивши, що національна економіка перебуває у глибокій кризі, в Україні внесли корективи в податкову систему. Замість податку на доход було введено податок на прибуток юридичних осіб за ставкою 30%. Визначення прибутку, що оподатковується, регламентувалося набором інструкцій, які постійно змінювалися та ускладнювалися. Ставку ПДВ було зменшено з 28 до 20%, проте почали стрімко підвищуватись непрямі податки – акцизи і мито, а також податок на землю. Кількість податків сягнула 20. Стало абсолютно невигідно розвивати бізнес. Таким чином, у 1994 р. було закладено таку податкову систему, яка призвела до значного збільшення тиску на працю та капітал.

У 1996 р. в Україні з метою посилення контролю не лише за прибутками підприємств, а й за доходами фізичних осіб було введено в дію Закон України «Про державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов’язкових платежів», за яким запроваджувалася система індивідуальних ідентифікаційних номерів платників податку.  А 11 червня 1996 р. внесені зміни до Закону України про податкову інспекцію. Останній надано право приймати будь-які інструктивні, нормативні акти щодо формування електронного досьє на кожного громадянина.

У серпні 1996 р. вийшов Указ Президента України «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих податкових адміністрацій». Відповідно до Указу ДПА вийшла із підпорядкування Міністерства фінансів, їй було підпорядковано податкову поліцію та підрозділи МВС України, до функцій яких входила боротьба із кримінальним приховуванням прибутків від оподаткування.

Подібні зміни податкової системи спричинили посилення податкового тиску. Протистояння між державою та підприємцями у податковій царині наростало – і наприкінці 1990-х років воно набуло антагоністичного характеру. Держава пішла на поступки малому бізнесу. 3 липня 1998 р. Президент України видав Указ «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва» № 727.

У 2005–2006 рр. Національна комісія з реформування податкової системи України, очолювана В.Т. Лановим, розробила Стратегію податкової реформи. У цей самий період Міністерством фінансів України був розроблений проект Концепції реформування податкової системи України, запропонований Урядом Президенту України. У 2007 р. Кабміном, очолюваним В. Януковичем, Концепція реформування податкової системи, розрахована на період до 2015 р., була схвалена Розпорядженням КМУ від от 19 лютого 2007 р. № 56-р. Урядом було ухвалено рішення про суттєве зниження податкового навантаження на економіку й перегляд співвідношення діючих податкових регуляторів [8]. Однак ця Концепція не тільки не була впроваджена, вона була відмінена у 2009 р. Урядом, очолюваним Ю. Тимошенко, який натомість затвердив Стратегію реформування податкової системи, розраховану до 2018 р. У цій Стратегії закладалися такі принципи: «Реформування податкової системи в Україні буде здійснюватися шляхом зміщення акцентів з прямих податків на непрямі, зокрема, перенесення податкового навантаження з праці і капіталу на споживання, ресурсні та екологічні платежі». Як відомо, розробка нової Стратегії реформування податкової системи була однією з умов виділення Україні четвертого траншу кредиту Міжнародного валютного фонду за програмою *stand-by*. Слід зазначити, що жодний із пунктів цієї Стратегії не виконано.

Таким чином, попри правильно сформульовану мету, податкової реформи, спрямованої на побудову сучасної конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки, в Україні проведено не було.

Для здійснення реального економічного реформування в Україні виникає необхідність вирішити проблему оптимізації податкового навантаження як в цілому на економіку, так і на окремі її сфери, галузі і суб’єкти господарювання.

В основному перелік податків, визначених законами України, відповідає світовим стандартам, але це не гарантує ефективності податкового механізму. Визначальну роль в його ефективності відіграють структура податків, рівень їх ставок, перелік і принципи надання пільг, методи контролю за сплатою.

Існують три основні підходи щодо реформування податкового механізму: індивідуальний, загальновживаний, комбінований. Індивідуальний підхід передбачає урахування особливих умов національної економіки, факторів, пов’язаних з історичним розвитком, традиціями, культурою, менталітетом. Загальновживаний підхід передбачає механічне запозичання поширеного у світі податкового механізму, та впровадження його без урахування національних особливостей. Комбінований підхід передбачає доробку світових досягнень у оподаткуванні з урахуванням національних особливостей.

Податковий механізм, що склався в Україні, має в своїй основі модель оподаткування, яка застосовується у розвинутих країнах. Але ця модель не враховує історичні особливості та нинішній специфічний етап економіки країни, а лише копіює елементи загальноприйнятих податкових систем. Тому ця модель є невдалою, має низьку якість і повинна бути перебудована.

Пріоритетними напрямами удосконалення здійснення податкової політики на сьогодні є:

– забезпечення  стабільності податкової системи,

– забезпечення справедливості податкової системи шляхом поглиблення прогресивності податку на доходи фізичних осіб, підвищення порогу для отримання податкової соціальної пільги та удосконалення методики розрахунку прожиткового мінімуму.

– посилення захисту прав платників податків;

– зрозумілості норм і процедур оподаткування для платників податків;

– перенесення податкового навантаження з податків на доходи на податки на споживання та майно;

– скорочення непрямого оподаткування;

– запровадження зниженої ставки ПДВ на товари першої необхідності (соціальні товари );

– відновлення принципу нейтральності ПДВ, який означає застосування єдиних правил щодо адміністрування даного податку незалежно від галузевої приналежності підприємства;

– скорочення податкових пільг з метою досягнення їх повної відміни;

– зниження рівня податкового навантаження на бізнес;

– скасування планів мобілізації податкових платежів для податкової служби.

– вирішення проблеми зволікань з відшкодуванням податку на додану вартість;

– удосконалення адміністрування податку на прибуток.

– стимулювання модернізації виробничих фондів та впровадження новітніх технологій.

– запровадження інституту консолідованої групи платників податків, який успішно діє в європейських країнах. Материнська компанія має право подавати консолідовану податкову звітність за всі дочірні підприємства (учасники групи), незалежно від місця їхнього розташування;

– скасувати механізм авансових платежів на базі фінансового результату попереднього року.

– удосконалення інформаційних технологій комунікації платників податку та контролюючих органів, а також розширення «онлайн» сервісів;

– підвищення ефективності контролю за вірогідністю і повнотою декларування доходів громадянами України;

– посилення фіскальної забезпеченості місцевих бюджетів.

Оскільки за останні роки податкове навантаження зростало в зв’язку зі збільшенням державного боргу необхідне внести корективи в парадигму боргової політики держави. Для цього рекомендують:

– встановити та закріпити на законодавчому рівні граничні та оптимальні параметри боргового навантаження для держави;

– чітко визначити цілі та напрями використання ресурсів дефіцитного фінансування;

– законодавчо закріпити спрямування частини надпланових доходів відповідного бюджетного періоду на погашення боргових зобов’язань уряду. Така норма дозволить оздоровити фінансову систему країни та зекономити кошти на обслуговуванні боргів.

**12.2 Рекомендації МВФ щодо здійснення податкової політики**

МВФ розробив рекомендації у сфері податкової політики з метою пристосування її до існуючих потреб податкового реформування, що відбувається нині в ряді країн, та гармонізації податкової системи у розрізі світових стандартів.

Управління з бюджетних питань МВФ надає рекомендації щодо податкового регулювання багатьом країнам світу. Але в будь-якій країні реформування податкової системи є досить складним процесом, масштаби та спрямованість якого найчастіше обмежуються багатьма політичними та економічними чинниками. Однією з очевидних загальних цілей податкової реформи є *спрощення існуючої податкової системи*, оскільки надмірно ускладнений податковий механізм породжує неефективність, несправедливість, високі витрати із забезпечення використання норм та ухилення від сплати податків. МВФ виступає також за необхідність *підсилення нейтральності податкової системи* та *скорочення навантаження на податкову адміністрацію.* Як правило, МВФ рекомендує досягати цих цілей або за рахунок *спрощення структури існуючих податків, або введення нових і простих податків* на зміну попередніх складних податків.

Багато країн, що звертаються за рекомендаціями, беруть участь у програмах структурної перебудови, що підтримуються МВФ. Одним з найважливіших елементів багатьох програм такого типу є послаблення бюджетної незбалансованості, що загрожує макроекономічній стабільності. Тому в рекомендаціях МВФ часто *враховується потреба в додаткових доходах.* МВФ керується принципом розробки таких заходів податкової політики, які дозволять одержати достатні для задоволення бюджетних потреб доходи найбільш нейтральним способом. У тих країнах, де потреба в доходах є особливо гострою або де існуючі адміністративні можливості не відповідають потребам, *МВФ пропонує проміжні заходи,* які можуть не збігатися з довгостроковими цілями податкової реформи.

**12.3 Оптимальні моделі трансформації податкового регулювання**

На сьогодні актуальними питаннями для України є побудова сучасної конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки, інтегрованої в ЄС, забезпечення сталого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, реалізація збалансованої бюджетної та соціальної політики держави. Досягнення зазначеної мети можливе лише за умови реалізації виваженої державної податкової політики, що враховуватиме міжнародну податкову конкуренцію і європейську податкову гармонізацію.

Основними напрямами реформування податкової системи України є:

– забезпечення нейтральності податків;

– зміщення акцентів з прямих податків на непрямі;

– усунення подвійного оподаткування одних і тих самих доходів;

– скорочення податкових пільг (преференцій) юридичним особам та надання пільг фізичним особам виключно з урахуванням рівня їх річного доходу незалежно від професійної або галузевої ознаки;

– створення рівних умов господарювання для суб’єктів різних форм власності, організаційно-правових форм і видів економічної діяльності;

– забезпечення економічної ефективності, фіскальної достатності, соціальної справедливості та рівності усіх перед законом, запобігання будь-яким проявам податкової дискримінації;

– забезпечення уніфікації та спрощення звітності, зокрема зменшення обсягів та періодичності її подання;

– забезпечення адміністративної простоти, економічності і стабільності системи оподаткування;

– гармонійного поєднання інтересів держави та платників податків;

– гармонізація податкового, валютного, митно-тарифного, зовнішньоекономічного та цивільного законодавства.

Питання трансформації податкової системи вже вийшли з площини економічних і дедалі більше стають політичними, торкаються виживання України.

Думки економістів, щодо реформування податкової політики, суттєво розрізняються. Головні розбіжності виникають з питань, чи можна ще збільшувати податкове навантаження; хто повинен нести основне податкове навантаження – великий або малий бізнес; на податкові системи яких країн слід орієнтуватися.

Більшість економістів вважає, що податкове навантаження в Україні перевищує допустимі показники. Інші доказують, що з врахуванням наявності тіньового сектору, податкове навантаження помірне і становить приблизно 20 – 23%, однак, вони також проте його збільшення, а вирішення проблеми збільшення податкових надходжень бачать у детінізації економіки.

Частина економістів вважають, що потенціал оподаткування значно більший у великих підприємств, тому вони повинні нести податковий тягар, а малі і середні підприємства необхідне оподатковувати в меншому ступені. Як аргументи на захист своєї позиції вони наводять такі факти:

– малі підприємства ніколи не розглядаються як наповнювач бюджету, лише як джерело робочих місць;

– механізми трансферного ціноутворення дають змогу великим підприємства ухиляться від оподаткування, тому є можливість значно збільшити податкові надходження у разі усунення таких механізмів;

– легше контролювати меншу кількість великих підприємств;

– великий бізнес находиться у власності олігархів, впливаючи на владу, вони домагаються пільг.

Інші економісти доказують, що малий бізнес майже не сплачує податків (податкове навантаження становить 0,5% – 7% прибутку). Таке становище формує асоціальну поведінку. Власники малих підприємств і СПД – це основа середнього класу України. В розвинутих країнах середній клас є опорою держави. Однак, це не відповідає стану справ в Україні. Якщо особи не приймають участі у фінансуванні державних інститутів, вони не мають права вимагати від уряду задоволення своїх потреб.

Питання на податкові системи яких країн слід орієнтуватися при реформуванні податкової системи України для більшості економістів є однозначним – на податкові системи розвинутих країн, так як вони мають високий рівень життя.

Деякі економісти вважають, що для проведення кардинальних заходів у податковій сфері не потрібно широко застосовувати досвід західних країн, бо їх податкові системи формувалися в минулому, а нам слід орієнтуватися на майбутнє і враховувати досвід країн, що недавно мали високі темпи економічного зростання (Південна Корея, Китай).

Україна находиться в стані перманентного податкового трансформування. Однак, більшість змін у податковому законодавстві не мало і не має достатнього наукового обґрунтування і не пов’язується зі стратегією розвитку економіки держави. При реформуванні оподаткування не враховується вплив змін податкової політики на поведінку споживачів і бізнесу, не існує зв’язку між збільшенням податків і кількістю й якістю послуг, що надаються державою. Крім того, не має довіри з боку населення до уряду і тих чиновників, що розпоряджаються державними фінансами.

Таким чином, для формування сучасної, конкурентоспроможної економічної моделі України податкову систему слід будувати на таких засадах:

1) податкова політика підпорядковується стратегії розвитку економіки України;

2) потрібно науково обґрунтувати, яку частину свого доходу в сучасних умовах людина здатна добровільно сплачувати в бюджет;

3) податкове навантаження перенести на споживання та майно, сплачувати податки має споживач, а не виробник;

4) податкова система повинна стимулювати інвестування;

5) потрібно досягти справедливого і стабільного балансу в розподілі податків між центром та громадами, між галузями економіки.

**Питання для самоконтролю**

1. У чому полягає зміст нинішньої податкової реформи в Україні?
2. Розкрийте основні рекомендації МВФ щодо податкової політики в Україні.