

ПОДАТКОВА СИСТЕМА ДЕРЖАВИ: ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ ОПТИМАЛЬНОСТІ

Розглянуто соціально-економічну сутність податкової системи. Запропоновано методичний підхід, згідно з яким критерії оптимальності податкової системи визначаються в розрізі її складових.

Ключові слова: податкова система, оптимальність податкової системи, податкове адміністрування, податкові механізми, структура податкової системи.

Socio-economic essence of the tax system is considered in the article. Methodical approach is determined according to which the criterias of the tax system optimum in the cut of its constituents are offered.

Key words: tax system, optimum of the tax system, tax administration, tax mechanisms, structure of the tax system.

Складність проблеми оптимальності податкової системи має фундаментальний характер і визначається як теоретичними, так і практичними обставинами. Податкова система може бути оптимальною з точки зору статичної рівноваги економічної системи, тобто в тому випадку, коли економічні показники є сталими і саме до них прив'язані ставки оподаткування. Однак така модель є ідеальною, а не реальною, оскільки будь-яка економіка не є чимось застиглим, а постійно зазнає змін, тобто перебуває в динаміці. До того ж в економічній теорії критерій максимізації корисності, що становить основу завдання оптимізації на певних відрізках часу, методологічно суперечить вимогам стійкого збалансованого розвитку соціально-економічної системи.

Основні положення теорії оптимального оподаткування, проблеми податкового навантаження й розподілу податків досліджувались у роботах Ю. Іванова, А. Крисоватого, Т. Паєнтко, А. Соколовської, Л. Шаблістої та ін. Утім, питання визначення критеріїв оптимальності податкової системи ще не знайшло свого остаточного вирішення, що надає даному дослідженню актуальності.

Зараз загально визнаною є концепція сталого розвитку, яка проголошує економію ресурсів і справедливий розподіл доходів. Але за допомогою ринкового механізму цієї мети досягти неможливо. Тому для сталого розвитку актуальним виступає завдання якомога більшого розширення функцій податкової політики держави. Тобто ця політика повинна переслідувати не тільки фіскальні та регулятивні (щодо розвитку економіки), а й соціальні цілі. Йдеться про необхідність інвестування в людський капітал, актуальність економії ресурсів, провадження екологічних програм тощо.

Виходячи з цього, неможливо вивчати ефективність функціонування податкової системи в агрегованому вигляді, оскільки це не дозволяє розгледіти сутності нагальних проблем сьогодення, а отже, й правильно визначити методи та механізми перетворень у податковій сфері. Метою статті є опрацювання підходу до визначення оптимальності податкової системи, враховуючи особливості її складових.

У найбільш узагальненому вигляді систему оподаткування описав А. Сміт. У цілому вчення Сміта можна охарактеризувати двома словами "laissez faire", що в перекладі з французької мови означає "невтручання", "неспротив" і навіть "потурання". У смисловому аспекті це означає повне невтручання держави в економічне життя суспільства. Отже, за Смітом, роль податкової системи як державного важеля оцінюється як нейтральна, тобто як така, що не створює ніяких перепон для ведення економічної діяльності в цілому і різних видів її зокрема. Незважаючи на те, що податки виконують крім фіскальної (за С. Баулінім "податок є своєрідною ціною монополістичної купівлі-продажу послуг державою за виконання її функцій" [1, с. 25]) ще й низку інших функцій, зокрема регулюючу (регулювання розвитку різних галузей економіки), актуальним залишається питання про те, що податки не повинні стримувати економічну діяльність, з одного боку, і забезпечувати добробут всього суспільства – з іншого. Тобто податкова система повинна бути оптимальною.

Термін "оптимізація" (лат. optimum – найкраще) в загальному розумінні відображає процес вибору найкращого варіанту рішення з можливих, приведення системи в найкращий стан. Оптимізувати означає надавати будь-чому оптимальних, найкращих властивостей [6, с. 45].

З цього приводу слушною можна вважати точку зору багатьох вітчизняних дослідників, які зауважують, що "оптимальний стан оподаткування є протилежністю його аномального стану з точки зору так званих зовнішніх ефектів (externalities). Це означає, що крім прямої фіскальної дії будь-який податок має ще й побічні, зовнішні економічні та соціальні наслідки. Їхня суспільна ціна вимірюється певними позитивними чи негативними економічними ефектами, а також утратою частини особистого добробуту (welfare) конкретним платником із переміщенням цієї частини через бюджет до когось іншого. Привести оподаткування до оптимуму означає при заданих бюджетних доходах звести негативні зовнішні ефекти до мінімуму, а позитивні підвести до максимуму" [8, с. 50].

Існує певна різниця між оптимальною побудовою податкової системи з точки зору держави та позиції її громадян, а також корпорацій, є проблема гармонізації цих інтересів, що одночасно і відрізняються, і сполучаються. І різниця, і спільність інтересів мають своїм джерелом посередницьку роль бюджету між

добробутом і достатком кожного індивіда, з одного боку, та загальнодержавними інтересами – з іншого. З боку держави оптимізація виражається в рівнодії податкової стимуляції ефективності виробничого сектора, включаючи заохочення підприємницького ризику та максимізації функції суспільного добробуту за умови скорочення соціально-економічної диференціації [Там же, с. 51].

У загальному вигляді будь-яку податкову систему можна представити у вигляді трьох складових, які виступають її підсистемами: 1) податкові інститути, що є суб'єктами податкового адміністрування; 2) податкові законодавчо оформлені правила, що визначають дію податкових механізмів (платники податків, об'єкти оподаткування, ставки податків тощо); 3) структура податкової системи – сукупність діючих податків, що дають певний соціально-економічний ефект. Розглянемо критерії оптимальності податкової системи в розрізі її складових.

Існує декілька критеріїв ефективності податкового адміністрування, вибір яких залежить від наявної статистичної бази, доступу до інформації податкових органів, наявності наукових розробок у цій галузі. Україна займає одне з перших місць за часом процедури податкового адміністрування, яке фактично займає 91 добу. У багатьох інших країнах цей показник набагато менший. Виходячи зі встановлених в Україні нормативів робочого дня, можна визначити, що кількість робочих днів у році становить приблизно 260. Тоді як час на адміністрування податків передбачає 273 робочих дні, тобто перевищує встановлену кількість робочого часу на рік, що можна вважати додатковим аргументом для твердження неефективності процедури адміністрування податків в Україні [11].

Основним агрегованим показником ефективності роботи податкових органів є обсяг зібраних до бюджету податків. Останніми роками спостерігалася стійка тенденція до номінального зростання цього показника за виключенням останнього року, що було спричинене падінням виробництва у зв'язку з фінансово-економічною кризою (табл.).

Таблиця

Податкові надходження до Державного бюджету України у 2002 – 2009 рр. (млн грн) [4]

2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.
45692,5	54321,0	63161,7	98065,2	125743,1	161264,2	231722,9	225400,3

Аналітичним показником, що характеризує ефективність функціонування податкової служби, можна визнати співвідношення адміністративних витрат на 100 грошових одиниць отриманих податків. Наприклад, у 2006 р. для отримання 100 грн податкових надходжень Державною податковою службою України було витрачено 2,29 грн [4]. Для порівняння можна, наприклад, відзначити, що в США для збирання 100 доларів податкових надходжень витрачається менше одного долара. Якщо порівнювати показники США і України, то можна виявити значні резерви шляхом покращання роботи вітчизняної податкової служби через зменшення часу адміністрування податків і економії грошових коштів. Одним з таких резервів може бути скасування цілої низки малоефективних податків, які потребують значних витрат на їх адміністрування. Фактично йдеться про спрощення податкової системи.

Першим критерієм оптимальності податкового механізму є відношення сплачених податків до бази оподаткування. В ідеальному випадку одного податку це співвідношення є величиною, що є також ставкою податку.

Головним критерієм ефективності дії податкового механізму є величина податкового тиску. При цьому слід мати на увазі, що при визначенні цього критерію треба враховувати соціально-економічні особливості розвитку конкретної країни. Зокрема, у своєму науковому доробку А. Соколовська відзначає таку залежність: "... чим розвиненішим є суспільне виробництво, чим багатшою є країна та її громадяни, тим спокійніше вони реагують на зростання частки податкових вилучень до державного бюджету. Аналогічне зростання податкових вилучень у країні з низьким рівнем суспільного виробництва і добробуту може стати абсолютно неприйнятним для її громадян" [7, с. 10]. Можна зробити висновок, що інтервал критерію оптимальності податкового навантаження повинен бути більшим у соціально-економічно розвинутих країнах, ніж у країнах з меншим рівнем соціально-економічного розвитку.

Податковий тиск на економіку повинен розглядатися як із позиції відтворення, так і з позиції стимулюючого ефекту оподаткування на виробничий сектор. Залежність між виробництвом та оподаткуванням, на думку Л. Шаблістої, є тією методологічною проблемою, з якої необхідно виходити при створенні оптимальної системи оподаткування [10, с. 42].

Мета держави в тому, щоб зробити максимальними індивідуальні статки за умови того, що дохід та індивідуальні умови максимізації зиску обмежені.

Отже, за умов бюджетних обмежень (державна не в змозі витратити більше ніж отримає від оподаткування, а домашнє господарство спожити більше ніж заробило) і прагнення уряду зробити максимальною суспільну функцію корисності, найбільш ефективна податкова ставка повинна відповідати такому рівнянню:

$$t = 1 - \frac{\sum qX}{wL} \quad (1)$$

Зміст цього рівняння полягає в тому, що податок не повинен зменшувати частину доходу, що необхідна для життя, тому що частка доходу особи потрібна для підтримання її умовного існування, ототожнюється із прожитковим мінімумом. Цей показник можна використовувати для обчислення величини оптимального податкового навантаження і одночасно граничної податкової ставки.

Згідно з даними офіційної статистики, середня заробітна плата в Україні на кінець останнього передкризового 2007 р. становила 1351 грн. Прожитковий мінімум в IV кварталі цього ж року становив 532 грн. Підставляючи дані у рівняння (1), можна побачити, що $t = 0,61$. Такі розрахунки виступають свідченням того, що гранична податкова ставка на заробітну плату в Україні не може бути вищою за 61 %. Інтервал оптимального податкового навантаження на заробітну плату в даному випадку є дуже широким і коливається від 0 до 61 %. Виходячи з цих позицій, видно, що нормативна ставка податку на доходи фізичних осіб (15 %), яка існує в Україні, потрапляє до вказаного інтервалу і є оптимальною.

Однак не враховується те, що споживачі заощаджують певну частину прибутку з метою вирівнювання між часових рівнів споживання. І при обчисленні найбільш ефективної податкової ставки цей факт варто брати до уваги. За теорією це співвідношення має такий вигляд:

$$C = aY + b \quad (2)$$

де C – споживання, яке дорівнює $\sum qX$; a – гранична схильність до споживання; Y – дохід споживача, що дорівнює wL ; b – константа споживання.

Отже, рівняння $1 - t = \sum qX / wL$ можна представити в такому вигляді: $1 - t = aY/Y$, звідси шляхом скорочення $1 - t = a$. Таким чином гранична податкова ставка на заробітну плату повинна відповідати рівнянню $t = 1 - a$. Ідеальне співвідношення повинно мати дещо інший вигляд: $t = 1 - a - b/Y$. Але через високу питому вагу в доходах українців прожиткового мінімуму константу споживання можна не враховувати. Якщо ж враховувати названу величину, то можна переконатися, що найбільш ефективна ставка податку на заробітну плату стане від'ємною, що позбавляє її економічного змісту.

Співвідношення $t = 1 - a$ виступає свідченням того, що величина оптимальної ставки податку перебуває залежно від величини граничної схильності до споживання. За підрахунками, гранична схильність до споживання в Україні становить 0,7. Враховуючи її, можна зробити висновок, що гранична ставка податку на заробітну плату повинна становити 0,3, тобто 30 %.

Наведені розрахунки ілюструють інтервальну оцінку коридору оптимальних ставок податку шляхом накладання на первинну бюджетну рівність дедалі більших обмежень. Спочатку визначений коридор 0 – 0,61, а далі – 0 – 0,30. Якщо в даному випадку в наведених розрахунках йшлося про пошук відповіді на питання: якою повинна бути податкова ставка, то далі необхідно з'ясувати, яким є податковий тягар для того, щоб зробити висновок щодо його оптимальності чи неоптимальності для умов України. Якщо існуючий податковий тиск потрапляє в названий інтервал, то податковий механізм треба визнати оптимальним.

Дослідження по-різному оцінюють кількісний показник податкового навантаження. Деякі розрахунки констатують, що в середньому податковий тиск на підприємство складає 36 – 40 % від його валового прибутку [3; 5]. В інших стверджується, що взагалі цей показник становить близько половини додаткової вартості [2].

Звертаючи увагу на найменшу оцінку в 36 % від валових доходів, що складаються з ціни товару помножену на його реалізацію, тиск податків перекладається на споживача згідно з рівнянням. При цьому слід враховувати, що ставка на прибуток з 1 січня 2007 р. становить 15 %, збір до Пенсійного фонду – 2 %. Отже, рівень податкового тиску становитиме:

$$\frac{0,36 + 0,15 + 0,02}{1 - 0,17} = 0,565 \text{ або } 56,5\%$$

Наведений розрахунок показує, що при наведених припущеннях різниця між номінальною та реальною податковою ставкою становить 26,5 %. Тож можна зробити висновок про те, що умова оптимальності податкового механізму в даному випадку не виконується.

Вивчення оптимальності податкової структури здійснюється у двох вимірах: макро- і мікроекономічному. Макроекономічне дослідження структури податкової системи передбачає виявлення співвідношення податків, що збираються до ВВП, аналіз динаміки цих показників та порівняльний аналіз з іншими країнами. Методологія розрахунку цих макроекономічних показників однакова для різних країн, що виступає гарантією доступності і наочності результатів міжнародного компаративного аналізу. Критерієм оптимальності структури податкової системи треба вважати усереднений показник податкової структури по вибірці країн, що мають певний тип економіки.

Вивчення оптимальності структури системи оподаткування в мікроекономічному вимірі не має стандартної методології, і тому це робиться з урахуванням особливостей податкової системи кожної країни окремо.

Податок на прибуток фізичних осіб і податок на прибуток підприємств, які є прямими податками, забезпечують приблизно таку ж частину доходів державного бюджету, як і непрямі податки, якими є акцизний збір і ПДВ. За період років стабільного розвитку економіки (2002 – 2007 рр.) найбільшу частину податкових надходжень забезпечував податок на додану вартість. У середньому за означений період він становив 6,78 % ВВП і значно випереджає за фіскальною значущістю інші податки. Після ПДВ за своїм фіскальним значенням йдуть у порядку зменшення податку на прибуток підприємств (4,78 % ВВП), податок на доходи фізичних осіб (4,43 % ВВП) і, нарешті, акциз (1,71 % ВВП) [4].

Податкова структура, існуюча в Україні, не повністю відповідає податковій структурі країн Євросоюзу. Основним податком в ЄС є податок на доходи фізичних осіб, який у середньому становить 8,95 % ВВП. У таких країнах, як Данія, Швеція, Фінляндія, Бельгія він становить відповідно більше – 26, 17, 14, 13 % ВВП, що в рази більше, ніж в Україні [9, с. 395]. Однак це не означає, що в нашій країні необхідне підвищення ставки податку на доходи фізичних осіб в Україні і тим самим надання йому більшого фіскального значення. Для цього в ній не існує достатньо високого рівня добробуту населення. Тобто податкова система України відповідає типу суспільства, яке існує в Україні. Отже, для сучасних українських умов (на макроекономічному рівні) вона є оптимальною.

Факт, що структура податкової системи України, як зазначалося вище, значно відрізняється від структури податкових систем економічно розвинутих країн, свідчить про відмінність між Україною та ними рівнів соціально-економічного розвитку. Отже, виходячи з позицій мікроекономіки, податкова структура України не є оптимальною. В Україні треба створювати таку структуру податків, яка б була позбавлена притаманних їй вад. Треба виключити із бази оподаткування суми податків, що сплачуються їх платниками з однієї й тієї ж вартості. Тобто йдеться про виключення можливості багатократного оподаткування. Це суттєво наблизить українську систему оподаткування до оптимальних критеріїв на мікроекономічному рівні. Найбільше проблем у цьому плані створює ПДВ, тому що неприпустимо включати до об'єктів обкладення цим ціну товарів (робіт, послуг) з додатковою вартістю.

Здійснюючи теоретичне узагальнення сутності податкової системи, виділено три її елементи, які виступають як підсистеми. Це – податкові інститути, які виступають суб'єктами адміністрування; податкові законодавчо оформлені правила, що визначають дію податкових механізмів; структура податкової системи – сукупність існуючих у державі податків. Таке членування дає можливість визначити критерії оптимальності податкової системи. До того ж у процесі вивчення її оптимальності треба враховувати необхідність формування заощаджень і розглядати корисність індивідуума не як максимальну величину, а як мінімальну прожиткову доцільність.

Напрямок подальших досліджень може стати розробка заходів державної політики, спрямованих на досягнення оптимальності податковою системою України.

Література:

1. *Баулін С. В.* Налоги как цена услуг государства / С. В. Баулін // *Финансы*. – 1995. – № 2. – С. 25.
2. Концепція реформування податкової системи України. Підготовлено робочою групою Секретаріату Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>
3. *Луніна І.* Податкова політика України в контексті створення умов для економічного зростання / І. Луніна // *Економіка України*. – 2000. – № 9. – С. 37–47.
4. Матеріали сайту Державного комітету статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua
5. *Мельник П. В.* Розвиток податкової системи у перехідній економіці : [монографія] / П. В. Мельник. – Ірпінь : Академія Державної податкової служби України, 2001. – 362 с.
6. *Паєнтко Т. В.* Мінімізація податкових платежів та її наслідки для держави / Т. В. Паєнтко // *Фінанси України*. – 2010. – № 8. – С. 44–52.
7. *Соколовська А. М.* Податкова система України: теорія та практика становлення / А. М. Соколовська. – К. : НДФІ, 2001. – С. 10.
8. *Суторміна В. М.* Держава – податки – бізнес: (із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки) : [монографія] / В. М. Суторміна, В. М. Федоров, В. Л. Андрущенко. – К. : Либідь, 1992. – С. 50
9. *Ткаченко Н. М.* Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність / Н. М. Ткаченко, Т. М. Горова, Н. О. Ільєнко. – К. : Алеута, 2004. – С. 395.
10. *Шабліста Л. М.* Адаптація податкових систем України до європейських стандартів / Л. М. Шабліста // *Актуальні аспекти механізму модернізації економіки*. – К., 2003. – С. 42–43.
11. *Doing Business in 2006.* The World Bank Group. – Режим доступу : http://www.doingbusiness.org/Explore_Topics/Paying_Taxes/Compare_All.aspx.

Надійшла до редколегії 24.09.2010 р.