

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ СВІДОМОСТІ ГРОМАДЯН ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ

Боротьба з податковим шахрайством, ухиленням від сплати податків та агресивною політикою податкового планування набирає обертів у всіх країнах ЄС у зв'язку з розвитком процесів глобалізації, інтеграції та політичним прагненням зробити податкові системи країн більш справедливими, ефективними та прозорими. Боротьба з ухиленням від сплати податків сприяє зменшенню податкового розриву та допомагає податковим органам досягти двох важливих цілей, а саме: підвищити рівень ефективності зборів податків та знизити рівень податкового навантаження на платників податків. Тобто закордонний досвід боротьби з ухиленням від сплати податків та податковим шахрайством є дієвим і має відповідний економічний ефект, чим може стати корисним для уряду України у процесі трансформації системи оподаткування. Питаннями вивчення закордонного досвіду оподаткування займалися такі провідні вчені, як В. Андрущенко, О. Василик, В. Геєць, А. Даниленко, Т. Єфименко, Ю. Іванов, Т. Калінеску, А. Крисоватий, В. Мельник, А. Олешко, А. Поддєрьогін, О. Покатаєва, А. Соколовська, Л. Тарангул, С. Юрій та інші. Проте світова фінансово-економічна криза продемонструвала тісний взаємозв'язок економік країн світу, тому подальше вивчення закордонного досвіду стратегічного розвитку податкової свідомості у громадян європейської спільноти дає можливість обґрунтувати вибір дієвих механізмів податкового регулювання національної економіки в умовах нестабільності.

Метою статті є узагальнення закордонного досвіду стратегічного розвитку податкової свідомості громадян європейської спільноти та її формалізація для визначення європейського вектора податкової політики щодо шляхів її розвитку.

Загальноприйнятим у Європейських країнах є висновок, що ефективність стратегії розвитку оподаткування формується за рахунок одночасного застосування механізмів виявлення податкового шахрайства, ухилення від сплати податків та заходів спрощення процедури справляння податків, а саме: використання санкцій до платників податків, які свідомо не платять податки або не дотримую-

ються податкової дисципліни; спрощення процедур для тих, хто прагне дотримуватися податкової дисципліни, тобто є свідомим платником податків, але бореться зі складною податковою системою. Пошук відповідного балансу між двома механізмами оподаткування у Європі виявляється досить складним та неоднозначним [3, с. 25].

Емпіричні дані та результати досліджень експертів країн ЄС показують, що існує взаємозв'язок між дотриманням податкового законодавства, соціальними нормами та ефективністю інститутів (органів оподаткування), які відповідають за збір податків і перерозподіл суспільних благ. Цей взаємозв'язок формує рівень податкової свідомості громадянина Європейської спільноти. Даному рівню податкової свідомості відповідають соціальні норми, які є правилами регулювання податкової поведінки людей з урахуванням їх потреб, прагнень та суспільних меж. Соціальні норми в рамках дотримання податкового законодавства формуються колективною поведінкою платників податків, яка визначається взаємодією між окремими платниками податків. Якщо досліджувати соціальні норми окремо, то вони виступають детермінантами рівня відповідальності у дотриманні податкової дисципліни суспільством, який характеризується мірою ухилення від сплати податків.

Тобто формування відповідних соціальних норм є стратегічним завданням у системі боротьби з порушеннями податкового законодавства. Прикладом дотримання відповідних норм виступають інститути, відповідальні за збір податків та надання суспільних послуг, що контролюють дотримання податкового законодавства і тим самим зростання рівня доходів від податкових надходжень за рахунок упровадження інституційних обмежень можливостей для ухиляння від сплати податків.

Досвід країн ЄС демонструє, що в контексті податкової поведінки більш дієвим виступає податковий орган, а поступливішим є платник податків. У той же час ефективно управління та розподіл суспільних благ і послуг стимулює розвиток формування свідомої схильності до дотримання податкової дисципліни, оскільки платники мають прозоре підтвердження справедливого та цільового використання своїх податкових платежів.

Формування прямого зв'язку «знизу догори» і «згори донизу» між соціальними нормами та соціально-податковими інститутами сприяє розвитку позитивного зворотнього зв'язку, заснованого на довірі та партнерстві, між платниками податків, податковими органами та владою. Європейськими фахівцями відстежено залеж-

ність, яка підтверджує, що за умов достатнього рівня свідомості населення в країні високий рівень дотримання податкової дисципліни одночасно приводить до підвищення ефективності забезпечення суспільними благами та зниження податкового навантаження, а більш відповідне забезпечення суспільними благами, у свою чергу, позитивно впливає на дотримання податкової дисципліни.

Отже, європейська практика показує, що найбільш ефективне надання суспільних благ досягається в разі, коли діяльність уряду і податкове адміністрування є ефективними. Якщо податкове адміністрування є абсолютно ефективним, соціальні норми не мають значення при визначенні податкової дисципліни як ефективного методу збору податків, що може повністю усунути факти ухилень від сплати податків.

Більш того, припускаючи, що уряд є ефективним, дотримання податкового законодавства платниками податків обов'язково призведе до поліпшення надання суспільних благ. Однак, найбільші ризики ефективності притаманні податковим органам, тому актуальності набувають якісні соціальні норми, як важелі дотримання податкового законодавства, і, таким чином, мірою забезпечення суспільних благ.

Наочне представлення розглянутих взаємозв'язків формування податкової свідомості у Європі зображено на рисунку. В області неефективності на графіку (до кінця осі ефективності податкового адміністрування – «Неефективність») соціальні норми визначають дотримання податкового законодавства, тобто загальний рівень доходів для забезпечення суспільних благ. Рівень дотримання податкового законодавства, як правило, вище, якщо уряд діє в напрямі забезпечення ефективного перерозподілу суспільних благ. Ефективне та продуктивне управління забезпеченням суспільних благ приведе до досягнення максимального рівня їх надання, навіть якщо податкове адміністрування є недостатньо ефективним, оскільки платники податків відчують зворотність сплачених податкових платежів, а отже, платитимуть податки добровільно. З іншого боку, якщо платники податків відчують, що їх податкові внески витрачаються урядом неефективно, соціальні норми коригуються у бік ухилення від сплати податків. Ця ситуація представлена на діаграмі в області «Марнотратності уряду».

Отже, на основі вищезазначеного модель формування податкової свідомості *PS* європейських громадян визначається такою функціональною залежністю її структурних елементів:

$$PS = f_{PS} (S_n, E_{pa}, Z_{sb}, E_{ur}),$$

$$S_n = f_{S_n} (x_n), E_{pa} = f_{E_{pa}} (x_k), Z_{sb} = f_{Z_{sb}} (x_m), E_{ur} = f_{E_{ur}} (x_r),$$

де S_n – соціальні норми; E_{pa} – рівень ефективності податкового адміністрування; Z_{sb} – рівень забезпечення соціальними благами громадян; E_{ur} – ефективність урядових рішень; n, k, m, r – кількість функціональних показників, що характеризують соціальні норми, рівень ефективності податкового адміністрування, рівень забезпечення соціальними благами громадян, ефективність урядових рішень відповідно.



Рисунок. Взаємозв'язки у системі податкової свідомості європейської спільноти

Джерело: [3, с. 104].

Враховуючи розглянуті концептуальні положення формування взаємозв'язків у системі податкової свідомості європейської спільноти, проаналізуємо результати реалізації заходів урядів щодо розвитку свідомого оподаткування. Так, держави-члени ЄС вжили системні заходи для підвищення ефективності податкового управління протягом звітного періоду 2013-2014 рр. Зазначені заходи включають такі механізми оподаткування: заходи полегшення добровільного дотримання податкового законодавства та стратегії примусу до його дотримання [3, с. 25].

З метою сприяння добровільному дотриманню податкової дисципліни та удосконалення механізмів дотримання податкового законодавства держави-члени ЄС спрямували свої стратегічні дії в напрямі зменшення податкових розривів, шляхом спрощення адміністрування та процедур примусу. Тобто політика урядів у сфері оподаткування одних країн базувалася на більш гуманних механізмах, інших – на більш консервативних та жорстких.

Зауважимо вагомий аспект, що і реформа податкових органів на організаційному рівні займає провідне місце у стратегіях держав-членів ЄС: а саме:

Болгарія створила у цьому напрямі спеціальний Директорат для виявлення податкового шахрайства у межах свого Національного агентства зі зборів і доходів;

Чехія розглядає сферу свого нового проекту у створенні «єдиної точки збору», яка об'єднує збір податків, платежів і внесків соціального страхування;

Хорватія провела реорганізацію своєї податкової адміністрації з метою підвищення її ефективності;

Кіпр планує створити єдине реструктуроване Агентство по доходах, яке поєднуватиме два раніше окремих колекторських Агентства по доходах;

Данія переглянула адміністративну структуру своїх податкових органів з метою підвищення ефективності податкового аудиту та контролю;

Мальта завершила злиття своїх Департаментів зі зборів і доходів у єдиний орган, поєднуючи функції з адміністрування ПДВ і податкових декларацій;

Румунія провела реструктуризацію Національного агентства з фінансового адміністрування, створивши новий Департамент з антишахрайства;

у Португалії функціонує підрозділ з управління ризиками по дотриманню податкового законодавства.

Отже, уряди країн ЄС активно трансформують організаційну структуру податкових органів у напрямі об'єднання супутніх функцій та виокремлюють підрозділи для боротьби з ухиленням від сплати податків. Також одним із вагомих питань, якому уряди країн ЄС приділяють багато уваги, залишається своєчасне та якісне інформаційне забезпечення податкових органів. Саме тому у сфері оподаткування з метою розвитку автоматичної обробки податкової інформації активно використовують сучасні ІТ-технології. Податківці здатність використовувати відповідні ІТ-системи для управління збором податків, у тому числі для операцій, пов'язаних з бо-

ротьбою із шахрайством та наданням послуг платникам податків, позиціонують як стратегічний напрям реалізації податкової політики держав.

У цьому напрямі Болгарія розширила спектр електронних послуг, які надаються платникам податків, у той час як в Ірландії введено нову ІТ-систему для подання декларацій про місцеву нерухомість он-лайн. У свою чергу Італія повністю впровадила нову електронну систему оцінки майна, а Польща розпочала реалізацію комплексного проекту модернізації податкового електронного адміністрування. У межах цього проекту фахівці готуються представити попередньо заповнені податкові декларації, для чого реорганізовано базу даних, яка використовується податковими органами. Іспанія посилила контроль над електронною комерцією та азартними Інтернет-іграми, тоді як Великобританія запустила нову цифрову стратегію податкового адміністрування.

Деякі країни ЄС вживають більш жорсткі примусові заходи для виявлення шахрайства та ухилення від сплати податків, які зазвичай є частиною багаторічних стратегій розвитку оподаткування, орієнтованих на пріоритетні сектори економіки з високими рівнями податкових ризиків. Наприклад, У Болгарії податкові заходи уряду були зосереджені на виявленні контрабанди тютюну та шахрайства у паливному секторі.

На даний час Кіпр розробляє комплексну стратегію з управління дотримання податкового законодавства, засновану на аналізі значних податкових ризиків. В Естонії пріоритетними стали перевірки галузей з високими податковими ризиками, а саме: будівництва, громадського харчування та готельного бізнесу, також у країні запроваджуються заходи з поліпшення використання системи управління податковими ризиками безпосередньо у процесі податкового аудиту.

Фінляндія продовжує здійснювати свій багаторічний план дій у боротьбі з тіньовою економікою. В Італії податкові органи розпочали реалізацію планів проведення операцій для виявлення незадекларованих доходів громадян та відмивання грошей суб'єктами господарювання. Латвія завершила реалізацію свого плану у боротьбі з тіньовою економікою та забезпечення добросовісної конкуренції.

Литовська Державна податкова інспекція реалізувала свій план дій по дотриманню податкового законодавства за 2013-2014 р., який орієнтований на найбільш поширені факти ухилення від сплати податків та включає заходи щодо поліпшення добровіль-

ного дотримання податкового законодавства. Мальта запровадила низку заходів щодо поліпшення податкового аудиту та аналізу податкових ризиків.

Словаччина проводить реалізацію триступеневого плану дій у боротьбі із шахрайством у сфері ухилення від сплати ПДВ. Словенія прийняла програму для боротьби з тіньовою економікою.

Отже, дії податкових органів з примусового дотримання податкового законодавства, наведені вище, були використані країнами ЄС разом із заходами щодо спрощення системи справляння податків, а саме: розширення сфери надання електронних послуг податковими органами, в деяких випадках зміна процедур оподаткування. В Австрії, наприклад, підвищено поріг, нижче якого допускаються процедури спрощення справляння ПДВ за рахунками-фактурами.

Проте Болгарія ввела додатковий готівковий режим стягнення ПДВ для малих платників податків, а в грудні 2013 р. на Кіпрі введено оновлену схему готівкового обліку. Починаючи з 2015 р. Італія затвердила ряд положень щодо відправки заздалегідь заповнених податкових декларацій близько 30 мільйонам платників податків, особливо робітникам і пенсіонерам, та запровадила заходи щодо поширення використання електронного рахунку.

Латвія знизила податкове навантаження, пов'язане із формуванням ПДВ по операціям з нерухомістю. У 2013 р. Португалія представила електронну систему виставлення рахунків, що вимагає обов'язкової наявності рахунку-фактури, зокрема даних рахунку в електронній формі. У країні також запроваджено податкові стимули для заохочення споживачів вимагати рахунки у певних секторах економіки, де податкові ризики є найбільші [3, с. 26-27].

У той час як у деяких країнах податкові закони були змінені в напрямі спрощення оподаткування, в інших країнах встановлено більш жорсткі правила запобігання податковому шахрайству та ухилення від сплати податків. Дедалі більше країн ЄС орієнтують податкову увагу на операції з готівкою і можливість розширення та спрощення використання механізму повернення ПДВ.

Австрія, наприклад, для цього зміцнила систему нагляду за азартними іграми. Болгарія посилила правила переміщення товарів, які відносяться до групи товарів з високим ризиком податкового шахрайства в країні. Упродовж 2013 р. Хорватія завершила реалізацію своєї стратегії готівкових операцій в Інтернеті (fiscalisation), орієнтованої на спрощення податковим органам контролю за готівковими операціями.

Чехія планує знизити ліміт готівкових операцій і розширити межі використання платежів у механізмі повернення ПДВ. Цікавим є підхід Німеччини, яка посилила жорсткість податкових правил з добровільного виявлення фактів порушення податкового законодавства з метою перешкодження ухилянню від сплати податків шляхом підвищення ймовірності викриття податкового шахрайства.

Угорщина завершила впровадження реєстрації готівкових операцій (касових реєстраторів/апаратів) в Інтернеті по всій країні, розширила вимоги до інформації про платників ПДВ та ввела механізм повернення ПДВ в аграрному секторі. Італійська влада зробила обов'язковими для бізнесу розрахунки картками як платіжним засобом для оплати за товари та послуги, в тому числі професійні.

Мальта затвердила більш жорсткі норми, що регулюють передачу акцій, оновила правову базу в напрямі підвищення ефективності боротьби з ухиленням від сплати податків. Нідерланди планують вжити заходи з обмеження неналежного використання структури компаній з метою уникнути зобов'язань перед працівниками. Словаччина розширила межі використання механізму повернення ПДВ, у свою чергу Словенія посилила жорсткість правил використання касових апаратів.

Процеси глобалізації спонукали податкові органи країн ЄС співпрацювати не тільки з іншими правоохоронними органами, а і з податковими органами в інших країнах світу. Наприклад, уряд Австрії розробив свою систему для обміну інформацією між податковими органами та органами соціального захисту з метою посилення їх взаємозв'язку. Крім того, держави-члени ЄС розширили свою мережу обміну інформацією. Так, уряд Мальти зміцнив зв'язки із зарубіжними податковими органами, уряд Іспанії розширив мережу міжнародних угод щодо обміну податковою інформацією.

У цілому майже усі країни ЄС погодили з США Акт про іноземні рахунки дотримання податкової дисципліни (FATCA) та стали учасниками розвитку співробітництва як на регіональному рівні в країні (наприклад, Великобританія і території Сполученого Королівства), так і з іншими державами-членами ЄС. Під час головування Сполученого Королівства в 2013 р. 8 країн-членів ЄС сприяли створенню автоматичного обміну інформацією з податкових питань та прийняли міжнародні рішення у межах завдань подолання ухилення від сплати податків та покращення збору податків в країнах, що розвиваються [3, с. 27].

Висновки. Результати аналізу закордонного досвіду стратегічного розвитку та формування взаємозв'язків у системі податко-

вої свідомості європейської спільноти дозволяють зробити три основні висновки щодо податкової політики краї ЄС у цьому напрямі.

1. Уряд, який проводить ефективне податкове адміністрування, сприяє збільшенню доходів до бюджету країни. Ефективність розподілу доходів бюджету є окремим питанням. У випадку якщо податкове адміністрування є ефективним у межах проведення перевірок, то уряд у той же час марно витрачає доходи від податкових надходжень, переваги ефективного податкового адміністрування втрачаються. Зазначена модель поведінки влади не сприятиме свідомій сплаті податків, оскільки невідчутна їх соціальна віддача, тобто формується суспільне бачення щодо нецільового використання податкових надходжень.

2. Формуючи податкову дисципліну і механізми її дотримання, соціальна норма може виявитися ефективним інструментом податкової політики для забезпечення функціонування системи податкового адміністрування з обмеженими ресурсами. Ретельний відбір суб'єктів господарювання для проведення податкових перевірок, розвиток податкової освіти та підвищення якості надання суспільних послуг для конкретних місцевих, регіональних або професійних груп сприяють поліпшенню стану державних фінансів шляхом створення адміністративного тиску відповідно цілям податкової політики, встановлюючи таким чином закономірності податкової поведінки серед різних груп суспільства.

3. У випадку якщо податкові органи також діятимуть в інтересах платників податків, уряду буде достатньо використовувати соціальну норму як додатковий інструмент податкової політики разом із примусовими заходами щодо дотримання податкової дисципліни, оскільки соціальні норми можуть стати двосічним мечем: якщо уряд діятиме неефективно та не в інтересах суспільства, соціальні норми, що відповідають податковій поведінці ухилення від сплати податків, переважатимуть над соціальними нормами, які сприяють свідомому дотриманню податкового законодавства.

Отже, переконання в тому, що уряд дійсно діє в інтересах суспільства, сприятиме зростанню свідомого дотримання громадянами податкової дисципліни і тим самим зміцненню відповідних соціальних норм та гідної податкової поведінки [3, с. 103-104].

З'ясовано, що стратегічні пріоритети розвитку податкової свідомості європейських громадян сконцентровані на розширенні застосування ІТ-технологій у сфері оподаткування та інформаційного забезпечення контролю оподаткування всередині країни та за її межами з метою встановлення автоматичного обміну податковою ін-

формацією між країнами-учасниками ЄС. Зазначене забезпечує підвищення прозорості транскордонних податкових рішень; посилення податкового контролю готівкових операцій, розвиток системи управління податковими ризиками, зокрема у пріоритетних галузях економіки та тих сегментах економіки, суб'єктам господарювання у яких притаманний високий рівень податкового ризику; реформування податкових органів, удосконалення оподаткування ПДВ, зокрема в аспектах його повернення та податкового контролю, активізацію політики декларування доходів, формування тісних взаємозв'язків між соціальними та податковими органами.

У правовому аспекті уряди країн були націлені у сфері прямого оподаткування на максимальну уніфікацію законодавчих норм, у сфері непрямого оподаткування – на гармонізацію правового забезпечення вільного транскордонного переміщення капіталу, товарів та послуг. Держави-члени ЄС спрямували свої стратегічні дії на конкретні обставини, що сприяли формуванню податкових розривів, збалансувавши дії та заходи, націлені на спрощення, а інші – на примушення до дотримання податкового законодавства з метою розвитку податкової свідомості у громадян.

Література

1. Building Taxpayer Culture in Mozambique, Tanzania and Zambia: Achievements, Challenges and Policy Recommendations. Report CMI. July 2012 [Electronic resource] / Odd-Helge Fjeldstad and Kari K. Heggstad. – Bergen : Chr. Michelsen Institute, 2012. – 50 p. – Access mode: www.cmi.no/publications.
2. Combatting Corporate Tax Avoidance: Commission Presents Tax Transparency Package [Electronic resource] European Commission – Press release (Brussels, 18 March 2015). – Access mode: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/transparency/index_en.htm.
3. Tax Reforms in EU Member States. Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability [Electronic resource] Report 2014 // Taxation Papers. Working Paper: European Commission. – 2014. – № 48. – 154 p. – Access mode: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee6_en.pdf.
4. Tax Transparency. Seizing the Initiative [Electronic resource]. – London : Ernst&Young LLP, 2013. – 49 p. – Access mode: www.ey.com/uk.

Надійшла до редакції 09.12.2015 р.