

Реформа ДФС: пріоритет суті над формою чи навпаки?

Костянтин Швабій

28 серпня, 09:35

ZN №1157, 2 вересня — 8 вересня

Черговий камінь спотикання вітчизняних реформ — реформа Державної фіскальної служби України.

З моменту обрання за конкурсом голови ДФС і донині, а це більш як два роки, з різною інтенсивністю актуалізується це питання. І якщо навесні 2015-го ця "фішка" в різних варіантах була родзинкою передвиборних програм численних кандидатів на посаду голови фіскальної служби, то зараз це питання номер один у порядку денному реформ завдяки тиску зовнішніх інституцій. Адже вони добре розуміють як важливість подолання корупції, що тривалий час асоціювалася саме з податковою службою, так і доцільність створення ефективної в усіх значеннях цього поняття системи адміністрування податків і зборів. Податковий розрив у країні надзвичайний, і не лише зважаючи на великий тіньовий сектор економіки, що існує в тому числі через недоліки у системі контролю за сплатою податків.

З огляду на це, розуміючи невідворотність процесу і принциповість позиції кредиторів України, міністр фінансів оголосив однією з основних цілей діяльності очолюваного ним відомства на друге півріччя нинішнього року завершення реформи ДФС. Задля цього відбуваються численні наради з вітчизняними експертами і зустрічі з іноземними місіями, послами США і країн ЄС.

Слід визнати, що одним із основних досягнень Революції гідності є прозорість процесів реформ в Україні. Кожен охочий за досить незначних зусиль може не лише дізнатися про те, що відбувається, а навіть долучитися до тих чи інших процесів. Отже, на офіційному сайті Мінфіну можна побачити, що планується провести оптимізацію процесів, посилити основні функції ДФС, підвищити ефективність адміністрування податків і поліпшити якість послуг. Головна мета — "зменшити рівень корупції та перетворити ДФС в цільову сервісну службу". "Проект буде впроваджуватися Мінфіном та ДФС за підтримки консультантів міжнародної консалтингової компанії", — йдеться в повідомленні Мінфіну. Для посилення враження зазначається, що концепція реформування ДФС побудована на рекомендаціях технічних місій МВФ, Митно-прикордонної служби і Міністерства фінансів США, митних і фіскальних стандартах ЄС, рекомендаціях Європейської комісії.

Вочевидь, усвідомивши всі ці настанови і рекомендації, автори концепції дійшли висновку, що необхідно змінити структуру ДФС шляхом ліквідації юридичних осіб на регіональному рівні, відійти від організаційної структури підрозділів за "типом податків" і перебудувати її за функціональним принципом. Основний акцент у реформуванні сьогодні, у вік інформаційних технологій, звичайно має бути зроблений на інформаційних технологіях. І в цій частині вже є певні здобутки. Зокрема, система електронного адміністрування ПДВ, система зупинки реєстрації ризикових податкових накладних, електронний кабінет платника податків. Усі ці новації хоча, можливо, й не доведені до належної якості, але є суттєвим кроком уперед у напрямі підвищення ефективності системи адміністрування податків. Це визнають самі платників податків, а це основний критерій успіху, а не думка експерта чи гарні фрази в урядовому звіті.

Насправді це фактично всі здобутки на сьогодні у частині реформи ДФС. Усі інші досягнення, якими час від часу тішать громадськість, є більше досягненнями на папері, ніж у житті.

Так, абсолютно незрозуміло, навіщо поширювати практику називати речі не своїми, не властивими їм, іменами. Навіщо плодити сутності без необхідності? Адже очевидно, що основне призначення фіскальної служби — збирати податки з усіх платників, вчасно, в повному обсязі й відповідно до вимог чинного законодавства. Основна мета фіскальної служби, яка зазначена в багатьох звітах міжнародних експертів і науковців, полягає у підвищенні рівня добровільності сплати податків (tax compliance). Все! Чітко, зрозуміло, нічого зайвого. Всі славнозвісні KPI є лише похідними від цих речей. Суть діяльності будь-якого податкового органу і основна мета якраз у цьому й полягає, а не в тому, щоб перетворити його на "сервісну службу". Це, по-перше, тавтологія, а по-друге, за такою логікою тоді всі державні органи необхідно назвати сервісними, і простій людині піди розберись тоді, хто там, де і за що відповідає. Це, врешті-решт, призведе лише до плутанини і нічого більшого.

До речі, такий самий аргумент можна навести й щодо назви майбутньої служби фінансових розслідувань. Чим словосполучення "податкова міліція" і перед ким завинило, невідомо, але функції у нового органу будуть, якщо відверто це визнати, а не замилювати очі публіці красивими назвами, ті самі. Дійсно, у вік цифрових технологій нова служба має бути створена з ухилом перш за все в аналітичну діяльність, але в умовах наших реалій обійтися білим комірем без фізичного захисту буде неможливо. Адже кількість зброї на руках, приватні військові компанії олігархів, накопичений потенціал конфліктності в країні — це чинники, що не сприяють наповненню державного бюджету навіть за умови розкриття злочинної схеми ухилення від сплати податків. Податкова міліція лише інструмент у руках корупціонерів від влади. Ніхто, гадаю, із цим сперечатися не буде. Якщо так, то не назву потрібно змінювати і розвалювати навіть те, що є, а показати реальні результати боротьби з корупцією. При новій владі вже більш як три роки минуло, а жодного вироку нікому не винесено. Окремі процеси тривають, але по формі більше схожі на шоу для виборців, а по суті є нічим іншим, як переділом сфер впливу між олігархічними групами. Тому питання створення СФР і ліквідації податкової міліції має виключно політичний характер. А там, де багато політики, як показує практика нашої країни, мало здорового глузду. Тому щодо цього питання ставимо крапку!

Запропонована в концепції реформи ДФС оптимізація її структури не містить жодних новацій, а є типовою для функціонально-орієнтованої податкової адміністрації. Вона була запропонована податковими експертами ОЕСР кілька років тому. Очевидно, що ця досить загальна модель має бути сформована з урахуванням специфіки податкової системи нашої країни, її економіки. Якщо ми змінюємо структуру ДФС, то треба пам'ятати про те, що податкова система є похідною від економіки, а система адміністрування, в свою чергу, — від структури та елементів податків. Що це означає на практиці? Наприклад, коли відбувається процес бюджетної децентралізації, який полягає у наданні місцевим органам влади бюджетної самостійності, в тому числі в частині встановлення ставок податків і їх адміністрування, то незрозуміло, чому нинішній процес реформи ДФС не передбачає надання можливостей адміністрування місцевих податків і зборів саме місцевим органам влади. Адже на місцях видніше, хто і де живе, на чому їздить і чим займається. Якщо цього не зробити, то й надалі "великим здобутком" буде інформація ДФС про те, що надходження від сплати податку на нерухоме майно фізичних осіб у звітному році становить кілька сотень мільйонів гривень. Це при тому, що ринкова вартість нерухомості у приватній власності становить трильйони гривень! Так само не зовсім зрозумілим буде виглядати наявність у структурі ДФС у нинішніх масштабах офісу по роботі з великими платниками податків, якщо наступного року буде запроваджений податок на виведений капітал. Чомусь наразі всі активно обговорюють цю ідею, нехтуючи при цьому змінами в системі адміністрування, які необхідно буде здійснити у разі такої суттєвої новації в податковій системі країни.

Основні тенденції в реформі ДФС полягають у скороченні кількості персоналу, що дійсно стає можливим завдяки впровадженню інформаційних технологій, і централізації розпорознених управлінських функцій. Дуже ймовірно, що це правильний напрям, але без остаточного вирішення проблеми корупції централізація процесів згодом призведе до монополії на корупцію. А це, на мою думку, ще гірше, ніж корупція конкурентна.

Однак назви, цілі, місії та візії, структура — це все ніщо без кадрового забезпечення. В концепції реформи ДФС зазначено, що має відбутися відбір персоналу "для оновленої служби на відкритій конкурсній основі". Практика реалізації цієї тези поки що залишає бажати кращого. Для цього є кілька причин. Одна з основних — це оплата праці. Поки що найбільш кваліфіковані спеціалісти, попрацювавши в податковій, найчастіше швидко знаходять запит на свої послуги в бізнесі. Це стосується фактично всіх професій, але особливо програмістів, спеціалістів IT-сфери. Молодь також більше

орієнтована на приватний сектор. На держслужбу йдуть або від безвиході, або за чиєюсь протекцією. Середній начальницький рівень у ДФС і вище, якщо ретельно відстежити всі конкурси та призначення за персоналіям, про які ми найчастіше дізнаємось постфактум із прес-релізів на сайті фіскальної служби, — це люди, які ніколи із системи не випадали. Тому в чому полягає "перезавантаження служби", зовсім не зрозуміло.

Таким чином, кожен сам для себе може вирішувати, чого більше в перебігу реформи ДФС: форми чи змісту. Очевидне таке. Комплексна реформа органів державного управління в Україні в цілому, і такого важливого державного органу, як фіскальна служба, зокрема, полягає не стільки в зміні функціональної структури, скільки в доборі нових компетентних ініціативних кадрів та у вдосконаленні, а не розвалі існуючої системи підготовки і підвищенні їх кваліфікації. Нинішні керманичі, очевидно, свідомо чи ні, це не так важливо, нехтують цими вимогами. Основна причина такого стану речей, на мою думку, полягає у тому, що їм необхідно досягти швидкого ефекту для того, щоб відзвітувати перед кредиторами і грантодавцями про успіхи реформ. Підготовка кадрів є роботою більш стратегічного характеру та на довгі роки. Мабуть, у цій довгостроковій перспективі багато хто з нинішніх "реформаторів від влади" не бачить себе в цій країні. І тут виникає наступна проблема подолання дефіциту нових кваліфікованих кадрів для всіх органів і рівнів державного управління. Держава має здійснювати інвестиції не тільки в інфраструктуру чи виробничий капітал, а також у людей з новими цінностями і сучасними компетенціями, створювати умови для їх роботи на благо країни. Якщо розібратися, то це вже й не такі надзвичайні витрати. Так, видатки державного бюджету протягом півтора року на підготовку магістра з державного управління порівнянні або менші за місячну зарплату одного "реформатора", часто не найвищого рівня. От і рахуйте ефект! Що вигідніше для країни — платити роками заробітну плату малоефективним діячам, нехай і з іноземними дипломами, чи підготувати на ці кошти компетентних людей з гарантією працевлаштування і стартовою заробітною платою хоча б на рівні середньостатистичної по економіці, а не "мінімалки", яку вони отримують на держслужбі на початку своєї кар'єри сьогодні?

Дефіцит нових молодих кадрів в органах державного управління сьогодні надзвичайний. Це відзначається усіма і стосується не лише ДФС. Ситуація в країні насправді просто катастрофічна. Ми щороку втрачаємо найбільш талановитих молодих людей, які масово від'їжджають на навчання чи роботу за кордон і, як правило, вже не повертаються на Батьківщину. Якщо розібратися з усіма ризиками та викликами майбутнього, то ця тенденція є однією з найбільших загроз для України як незалежної держави. Отже, основне питання українських реформ полягає у створенні в країні таких умов для життя і роботи людей, які не лише сприяли б реалізації їхнього виробничого, творчого, інтелектуального потенціалу, а й дали б змогу з часом повернути в країну тих, хто з неї поїхав. Лише тоді реформи мають шанс стати ефективними і зміни в країні — незворотними на краще.

