

УДК 336.225.61 (477)

В. В. Вітлінський,
доктор економічних наук,
Київський національний
економічний університет
ім. Вадима Гетьмана,
О. В. Редич,
кандидат економічних наук,
Національний університет
ДПС України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ У АДМІНІСТРУВАННІ ПОДАТКІВ

У статті висвітлено методологічні основи управління ризиками у галузі оподаткування. Дано визначення податкових ризиків держави і платника податків, розкрито суб'єктивно-об'єктивну сутність податкових ризиків, наведено класифікацію ризиків діяльності органів ДПС України. Подана авторами система понять і класифікація ризиків дозволяє сформулювати концептуальні засади побудови ризико-орієнтованої системи адміністрування податків.

The article shed the light on the methodological bases of management by risks in tax-administrating. In article are given: definitions of tax risks of the gavernement and the payer of taxes; classification of risks of activity of authorities of tax service of Ukraine; revelation subjectively-objective essence of tax risks. The system of concepts developed by authors and classification of risks allows to generate conceptual approaches of construction risk-focused of system of administration of taxes.

Ключові слова: адміністрування податків, податкові ризики, управління ризиками, операційні ризики, ризико-орієнтована система адміністрування податків, інформаційна система підтримки прийняття рішень, СППР, DSS, система управління якістю.

Втрати надходжень до держбюджету, викликані глобальною економічною кризою, роблять надзвичайно актуальними питання управління ризиками діяльності державних установ, реалізації проектів, результати яких стосуються ефективності функціонування суб'єктів економічних відносин.

Що стосується відстеження якісних і кількісних зрушень у суспільстві, викликаних здійсненням Проекту модернізації ДПС України (далі – Проект), це завдання реалізується на основі оцінювання ступеня досягнення цілей Проекту та основних змін, пов'язаних із його впровадженням. З цією метою розроблені та узгоджені із Міжнародним банком реконструкції та розвитку (МБРР) основні показники діяльності ДПС України, зобов'язання щодо виконання яких протягом періоду впровадження Проекту зафіксовані в листі – додатку до Угоди про

позику (проект „Модернізація державної податкової служби України – 1”) від 4 вересня 2003 року № 4698-UA.

У 2002 році ТОВ „Міжнародний центр розвитку підприємництва та менеджменту” на основі даних проведеного у квітні-травні 2002 року опитування платників податків, даних статистичного щорічника за 2000 рік, статистичних бюлетенів за 2001 рік та бюлетенів „Діяльність податкової служби України” за 2002 та 2001 рік були розраховані планові і контрольні значення показників діяльності, визначені МБРР як обов’язкові до відстеження (табл. 1):

Таблиця 1

з/п	Найменування індикаторів	Значення індикаторів		
		Базові 2001 р.	На кінець 2009 р.	На кінець 2012 р.
1.	Показник добровільності виконання платниками своїх податкових зобов’язань, %	54,54	65,0	80,0
2.	Показник витрат по виконанню вимог податкового законодавства платниками податків, %	56,11	65,0	75,0
3.	Показник ймовірності виявлення випадків ухилення від сплати податків і несплатежів, %	51,70	60,0	75,0
4.	Показник якості функціонування ДПС при адмініструванні податків та наданні послуг платникам, %	33,56	55,0	80,0

Можна вважати, що наведені індикатори як інтегральні показники визначають цілі Проекту та діяльності органів ДПС України загалом на короткострокову перспективу. Основним із найважливіших завдань на даному етапі є систематизація та ідентифікація ризиків, що можуть перешкодити досягненню визначених цілей, дослідження методів вимірювання ризиків і розробка заходів щодо їх зменшення. Тобто актуальним питанням є впровадження у адмініструванні податків ризико-орієнтованого підходу та побудова на його основі ризико-орієнтованої системи адміністрування податків (далі – РОСАП), як базового елемента системи прийняття тактичних та стратегічних рішень в операційній та організаційно-управлінській діяльності органів ДПС України.

Важливим етапом створення РОСАП є формування методологічних основ управління ризиками в галузі адміністрування податків, систематизація понятійного апарату податкового ризик-менеджменту, ідентифікація типів, класів, груп та видів ризиків, що властиві діяльності органів ДПС України, функціонуванню податкової системи загалом.

Рівень теоретичного усвідомлення вищим керівництвом держави основних принципів побудови та практичного функціонування податкової системи безпосередньо впливає на її результативність. Порушення цих принципів призводить, зокрема, до ризику зниження ефективності фіскальної політики. Якщо головною ціллю податкової системи визначено поповнення бюджету, то такий підхід призводить до ризику згорання підприємницької діяльності. Як приклад – адміністративний тиск податкової системи в Україні знижує підприємницьку ініціативу і спотворює принципи справедливості, тобто реалізується ризик ігнорування ряду принципів оподаткування (ризик надто жорсткої фіскальної політики).

Гострою є проблема ухвалення та імплементації Податкового кодексу України, впровадження прозорості у визначенні бази оподаткування, введення раціональних процедур адміністрування податків, суттєвого зниження витрат на утримання податкової служби, створення умов для реалізації принципів справедливості та відповідальності в оподаткуванні. Тобто йдеться, зокрема, про керування ризиками, спричиненими недоліками у існуючій системі оподаткування та, що надзвичайно важливо, її пристосування до особливостей національної економіки, що функціонує у період світової економічної кризи.

Розподіл податкового тягара між суб'єктами господарювання супроводжується досить жорсткими конфліктами, суперечливими тенденціями та зумовленими цими відносинами ризиками. З одного боку, обкладання великими податками прибутку малого бізнесу може генерувати, зокрема, такі ризики: ризик ухилення від сплати податків; ризик перекладання податку на плечі споживачів через механізм цін; ризик відтоку капіталу в галузі і сфери, що приносять на даний момент найбільший дохід. Тобто недосконалість податкової системи впливає не лише на надходження до бюджету, а й на поведінку підприємців і всіх працюючих.

Наслідками недосконалості податкової системи можуть бути й перекоси економічних пропорцій у суспільстві, ризик зростання неформальної (тіньової) економіки. Зокрема, велика ставка податку на прибуток стимулює підприємців уникати великих відрахувань через механізм приховування прибутку. Тобто надмірний податок на прибуток не стимулює режиму економії витрат, зростає ризик недоцільних і фіктивних витрат, а також безконтрольності витрат у виробництві.

Можна виокремити джерела ризиків, що призводять до зниження ефективності функціонування податкової системи. Зокрема, це невизначеність, конфліктність взаємовідносин платників податків з податковою службою. Серед них один із найвпливовіших ризиків – нестабільність податкового законодавства.

У розробленні концептуальних положень стосовно ризику у сфері оподаткування необхідно відштовхуватися від загальної теорії ризику. Це означає, що податковий ризик необхідно розглядати як економічну категорію, з визначенням суб'єктів і об'єкта податкового ризику. Аналіз, систематизація та узагальнення концептуальних підходів, наведених у науковій літературі, дають підстави виокремити основні семантичні інваріанти і на їх підґрунті сформулювати основні структурні елементи категорії „ризик”. А саме:

- 1) невизначеність, конфліктність, нечіткість;
- 2) несприятлива ситуація та потенційні збитки;
- 3) зацікавлена та компетентна особа, що повинна здійснювати вибір;
- 4) імовірнісне, нечітке або рейтингове оцінювання результатів вибору.

Ризик у сфері оподаткування зумовлений невизначеністю та конфліктністю інтересів, які виникають у процесі розподілу створеного продукту між платниками податків та державою. Платники – юридичні й фізичні особи, які безпосередньо створюють матеріальні та нематеріальні блага, шукають напрями мінімізації податків, щоб віддати державі якомога менше. Держава ж розраховує на постійні й стабільні надходження в обсягах, принаймні, не менших, ніж заплановано в бюджеті на поточний рік і постійно шукає шляхи мобілізації додаткових надходжень. Отже, оскільки суб'єкти, що беруть участь у процесі оподаткування, мають різні інтереси, цілі й сподівання щодо сплати податків, то поняття „податковий ризик” має неоднозначний зміст.

Узагальнюючи результати досліджень [1, 2, 4], можна дати таке визначення податкового ризику.

Податковий ризик – це економічна категорія, що відображає особливості сприйняття суб'єктами економічних відносин об'єктивно існуючих невизначеності, конфліктності та загроз, притаманних процесам оподаткування і адміністрування податків, що призводять до невикористаних можливостей і фінансових збитків як для держави, так і для платника податків.

Отже, податковий ризик необхідно розглядати з різних позицій: з боку платників податків та з боку держави (відповідальних і зацікавлених державних структур).

З позиції платника податку, податковий ризик – це економічна категорія, що відображає особливості сприйняття платником податків небезпеки можливих втрат (збитків), пов'язаних з процесом оподаткування та сплати податків.

З позиції держави, податковий ризик – це економічна категорія, яка відображає особливості сприйняття відповідальними суб'єктами управління процесами оподаткування невизначеності кінцевого результату їх діяльності щодо забезпечення надходжень коштів до державного бюджету унаслідок можливого впливу ряду об'єктивних та/або суб'єктивних зовнішніх і внутрішніх факторів, неефективного адміністрування податків і порушень податкового законодавства платниками податків.

Виходячи з наведених визначень поняття „податковий ризик”, можна дати таке визначення суб'єкта і об'єкта ризику у сфері оподаткування.

Суб'єктами податкового ризику виступають держава (державні установи) та юридичні й фізичні особи, що є платниками податків. Однак вказані суб'єкти керують різними об'єктами ризику.

Об'єктами податкового ризику для держави є:

- діяльність платників податків, пов'язана з отриманням доходів та нарахуванням і сплатою податків. Прийнято вважати, що оцінити ефективність виконання та функціонування законів у вичерпній повноті та з необхідною точністю не можна;

- діяльність органів податкової служби (інших контролюючих органів), процеси адміністрування податків, надання послуг платникам податків та державним установам, виконання інших покладених на них функцій.

Об'єктом податкового ризику для платника є податкова політика держави, її діяльність стосовно організації сплати податків. Прийнято вважати, що моніторинг та прогнозування цього процесу з позиції платника у вичерпній повноті на перспективу здійснити буде неможливо, тому завжди буде існувати невизначеність і ризику у його діяльності.

Зазначимо, що необхідною передумовою моделювання податкових ризиків виступають процедури виокремлення типів податкових ризиків, поділ їх на класи, а також складання карти ризиків. Вказані процедури сприяють, з одного боку, виявленню характерних особливостей об'єктів моделювання (окремих типів і класів ризиків), а з іншого – побудові адекватних математичних моделей ризиків суб'єкта господарювання (управління) загалом – шляхом моделювання взаємозв'язку між окремими притаманними йому ризиками. Вказані процедури сприяють комплексному застосуванню побудованих моделей, оскільки, здійснивши ідентифікацію досліджуваного ризику, можна використати всю сукупність математичних моделей, розроблених для ризиків цього типу чи класу.

Процедури вимірювання відіграють важливу роль у моделюванні ризиків у фінансово-економічній діяльності. Впровадження міри як загальнонаукової категорії, що виражає

діалектичний взаємозв'язок між якісними та кількісними характеристиками, створює можливість застосовувати ґносеологічний процес, результатом якого є сукупність кількісних співвідношень для податкових ризиків. Наявність кількісних оцінок і співвідношень є підґрунтям для подальшого дослідження податкових ризиків за допомогою економіко-математичного моделювання. Основними концептуальними підходами до вимірювання податкових ризиків є, зокрема, такі [3]:

- підхід, що ґрунтується на оцінюванні збитків за несприятливої ситуації;
- підхід, що ґрунтується на оцінюванні ризику на показниках варіативності;
- підхід, що ґрунтується на концепції сподіваної корисності;
- підхід, що ґрунтується на концепції теорії перспектив;
- підхід, що ґрунтується на аналізі чутливості.

Що стосується діяльності органів ДПС України, то відповідно до Концепції операційної діяльності ДПС всі процеси згруповано в операційний та організаційно-управлінський блоки. Операційний блок включає основні процеси, що забезпечують фактичні результати діяльності органів ДПС: 1) реєстрація платників податків; 2) обробка податкової звітності та платежів; 3) облік платежів; 4) податковий аудит; 5) апеляції платників податків; 6) погашення податкового боргу; 7) вирішення справ у судах за участю органів ДПС; 8) організація боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом; 9) досудове слідство (кримінальні розслідування); 10) зв'язки з громадськістю; 11) обслуговування платників податків.

Процеси організаційно-управлінського блоку забезпечують діяльність основних (операційних) процесів: 1) автоматизація процесів адміністрування податків; 2) управління документами; 3) функціонування управлінської інформаційної системи; 4) розробка проектів нормативно-правових актів та впровадження законодавства; 5) матеріально-технічне та фінансове забезпечення; 6) управління персоналом; 7) внутрішній контроль.



Рис. 1. Структура ризиків діяльності органів ДПС України

За своєю сутністю вказані процеси є джерелами ризиків, що взаємопов'язані між собою і по-різному впливають на якість результатів діяльності органів ДПС України. Для подальшої систематизації ризиків доцільно здійснити їх групування за видами процесів, що дозволить ідентифікувати класи та типи ризиків. Прийнято вважати, що ризики діяльності організації поділяються на два типи: зовнішні та внутрішні ризики (екзогенні та ендогенні ризики відповідно). ДПА України тут не є винятком. Зовнішні ризики включають два класи ризиків: некеровані та частково-керовані, що вказує на можливість нейтралізації їх з боку органів ДПС України. Внутрішні ризики включають також два класи: організаційно-управлінські і операційні (рис. 1) [4].

Таблиця 1

Організаційно-управлінські ризики діяльності органів ДПС України

Групи ризиків	Джерела ризиків (процеси)
1) Інформаційно-технологічні ризики	1. Автоматизація процесів адміністрування податків 2. Розвиток інформаційної інфраструктури
2) Організаційні ризики	1. Розвиток організаційної структури ДПС України. 2. Управління документами. 3. Управління персоналом. 4. Матеріально-технічне та фінансове забезпечення
3) Управлінські ризики	1. Управління якістю*. 2. Функціонування інформаційної управлінської системи. 3. Управління ризиками*
4) Нормативно-правові ризики	1. Нормативне забезпечення діяльності органів ДПС. 2. Законодавча ініціатива
5) Ризики корупційної діяльності та внутрішнього контролю	1. Внутрішній контроль. 2. Антикорупційна діяльність

*Процеси не відображені у Концепції операційної діяльності.

При створенні ризико-орієнтованої системи адміністрування податків важливо врахувати концепції нової парадигми корпоративного управління, що впроваджуються, зокрема, у банківській сфері, а саме операційного ризик-менеджменту (ОРМ). Необхідність впровадження ОРМ усвідомлюється у міру розвитку організації, коли її діяльність ускладнюється різноплановими процесами, існує широка мережа регіональних підрозділів, багаторівневе операційне середовище. Внаслідок цього актуальною стає оптимізація бізнес-процесів і нерозривно пов'язане з цим завдання створення системи виявлення, оцінювання та управління операційними ризиками, що власне і визначає сутність ОРМ.

Відповідно до визначення Базельського комітету з питань банківського нагляду, що діє при Банку міжнародних розрахунків, операційний ризик визначається як „ризик отримання збитків у результаті неадекватних або помилкових внутрішніх процесів, дій співробітників і систем або зовнішніх подій”. Відповідно до даного визначення, внутрішні ризики діяльності органів ДПС України є за своїм змістом операційними ризиками і для впровадження операційного ризик-менеджменту потребують своєї деталізації.

Необхідно звернути увагу на те, що наука про економічний ризик (ризикологія) покликана вивчати на засадах синергетичного підходу та системного аналізу закономірності, принципи, інструментарій щодо оцінювання, моделювання та управління ризиком. Отже, йдеться,

зокрема, про формування структури ризиків; визначення джерел, факторів і причинно-наслідкового змісту ризиків; формування системи показників ризиків, якісний і кількісний їх аналіз та вимірювання; моделювання та прогнозування ризиків; управління ризиками та зниження їх ступеня.

Таблиця 2

Операційні ризики діяльності органів ДПС України

Групи ризиків	Джерела ризиків (процеси)
1. Обліково-реєстраційні ризики	1. Реєстрація платників податків. 2. Обробка податкової звітності та платежів. 3. Облік платежів
2. Ризики податкового аудиту	1. Податковий аудит. 1.1. Камеральні перевірки. 1.2. Відбір платників для перевірок. 1.3. Виїзні перевірки. 1.4. Формування державного плану перевірок
3. Юридично-процесуальні ризики	1. Супроводження апеляцій платників податків. 2. Вирішення справ у господарських судах за участю органів ДПС. 3. Погашення податкового боргу. 4. Досудове слідство (кримінальні розслідування). 5. Організація боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом
4. Ризики поглиблення недовіри до органів ДПС	1. Зв'язки з громадськістю. 2. Внутрішній контроль

Організаційно-управлінські ризики характеризуються можливістю (імовірністю) впровадження неефективної організаційної та інформаційної інфраструктури органів ДПС України, впровадження неякісних прикладних інформаційних систем і методів прийняття управлінських рішень загалом, неякісного планування, цілепокладання, прогнозування, що, у свою чергу, впливає на невизначеність результатів діяльності операційних процесів адміністрування податків. У табл. 1 подано запропоноване авторами групування ризиків за видами організаційно-управлінської діяльності.

Що стосується власне операційних ризиків, вони характеризуються невизначеністю кінцевого результату здійснення операційних процесів діяльності органів ДПС, завданням яких є забезпечення надходжень податків та зборів до бюджетів і державних цільових фондів, унаслідок можливого впливу (дії) на них об'єктивних та/або суб'єктивних факторів, неефективного управління та порушень податкового законодавства. У табл. 2 подано запропоноване авторами групування ризиків за видами операційної діяльності органів ДПС і для прикладу у табл. 3 показано структурний опис ризику „Недосконалий відбір платників для перевірок”.

Особливістю даного етапу реалізації Проекту модернізації є започаткування впровадження системи критеріального оцінювання ефективності діяльності органів ДПС [5] та впровадження системи управління якістю за стандартом ДСТУ ISO 9001-2001 [6]. На рис. 2 показано місце системи управління ризиками в ієрархії процесів і систем забезпечення якості діяльності органів ДПС.



Рис. 2. Місце системи управління ризиками в ієрархії процесів і систем забезпечення якості діяльності органів ДПС

Система критеріального оцінювання якості діяльності органів ДПС (рис. 2, блоки 3,6) за своєю сутністю повинна бути складовою системи управління ризиками (рис. 2, блоки 1, 2, 4, 5, 7). Інфраструктура управління операційними ризиками діяльності органів ДПС повинна передбачати створення організаційних структур, що за аналогічними структурами у банківській сфері повинні розробляти і корегувати політику управління операційними ризиками діяльності органів ДПС України.

Таблиця 3

Ризик „Недосконалий відбір платників для перевірок”

Тип ризику	Внутрішній
Клас ризику	Операційний
Група ризику	Ризики податкового аудиту
Джерело ризику	Процес податкового аудиту/відбір платників для перевірок
Причини (Фактори)	1. Неточна та недостовірна інформація про діяльність платників. 2. Недостовірна інформація про перевірки типових платників. 3. Неякісні показники для вимірювання ризиків діяльності платників. 4. Неефективні методи класифікації платників за ознаками ризику
Наслідки	Неефективне використання ресурсів органів ДПС
Показник	Питома вага надходжень за результатами перевірок

У сукупності вказані компоненти будуть становити комплексну систему управління якістю, що повинна функціонувати на базі інформаційної системи підтримки прийняття рішень з інтегрованою системою управління ризиків операційної та організаційно-управлінської діяльності органів ДПС України.

У зв'язку із зазначеним вище можна зробити висновки:

1. Впровадження ризико-орієнтованого підходу у адмініструванні податків повинно базуватися на загальній теорії ризику. Податкові ризики необхідно розглядати як економічну категорію, що мають суб'єктивно-об'єктивну природу і розподіляються на типи, класи та групи відповідно до рівня деталізації. Для ідентифікації ризиків за напрямками операційної та організаційно-управлінської діяльності, розробки методів їх вимірювання і моделювання доцільно застосовувати апробовані концептуальні підходи, що подані у статті.

2. Завдання впровадження ризико-орієнтованого підходу у адмініструванні податків є комплексним і включає вирішення організаційних, методологічних та інформаційних завдань. Проект створення ризико-орієнтованої системи адміністрування податків стане успішним, якщо при його реалізації вирішаться такі завдання: визначаться правильні цілі, яких хоче досягти ДПА України; буде створена професійна команда для реалізації такого проекту; буде сформована ефективна інфраструктура управління проектом.

3. Першим етапом впровадження управління ризиками у адмініструванні податків повинна стати Концепція створення РОСАП. Для забезпечення координації її реалізації є доцільним створити міжвідомчу робочу групу із залученням у її діяльності фахівців у галузі ризикології, оподаткування, податкового аудиту, інтелектуального аналізу. Важливою умовою для досягнення успіху при впровадженні ризико-орієнтованого підходу у діяльності органів ДПС є застосування принципів системності, науковості, синергетичності, інноваційності [3].

4. Концепція створення РОСАП повинна визначати методологічні засади щодо ідентифікації, класифікації ризиків за типами, класами, групами, видами, етапність її впровадження, матеріальні та інтелектуальні потреби, організаційну та інформаційну інфраструктуру управління ризиками кожного із видів операційної та організаційно-управлінської діяльності органів ДПС України. Враховуючи досвід ДПА України по застосуванню методів класифікації платників на категорії уваги за ознаками порушень, актуальність підвищення ефективності

податкового аудиту, першим етапом впровадження РОСАП доцільно визначити розробку та реалізацію Програми впровадження управління ризиками у контрольно-перевірочній роботі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Вітлінський В. В., Джерела і види податкових ризиків, їх взаємозв'язок / Вітлінський В. В., Тимченко О. М. // Фінанси України. – 2007. – № 3. – С. 132–139.
2. Гранатуров В. М. Податковий ризик держави : визначення та класифікація / В. М. Гранатуров, І. Б. Ясенова // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 86–95.
3. Вітлінський В. В. Теорія інтелектуальних систем прийняття рішень / Вітлінський В. В., Шарапов О. Д // Моделювання та інформаційні системи в економіці : збірник наукових праць. – Випуск 78. – К. : КНЕУ, 2008. – С. 58–69.
4. Редич О. В. Проблеми впровадження ризико-орієнтованого підходу в управлінні діяльністю органів ДПС України / О. В. Редич // Модернізація державної податкової служби України у контексті інноваційного розвитку : матеріали науково-практичного семінару. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2008. – 261 с.
5. Про затвердження критеріїв оцінки діяльності ОДПС : наказ ДПА України: від 29.12.2006 р. № 829.
6. Про затвердження Основних засад створення та запровадження системи управління якістю в органах державної податкової служби України : наказ ДПА України: від 17.11.2008 р. № 711.

Подано до редакції 9 квітня 2009 р.
