

Соискатель

Научно-исследовательского института финансового права
Национального университета государственной налоговой службы Украины

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРИРОВАНИЯ НАЛОГОВ В КОНТЕКСТЕ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ: АКТУАЛЬНОСТЬ ДЛЯ УКРАИНЫ

Аннотация. Аргументирована целесообразность внедрения системы ключевых индикаторов оценки эффективности (KPI) в деятельность налоговых администраций. Определены основные признаки и стратегические цели внедрения системы KPI, традиционная структура эффективной системы KPI (на базе опыта Соединенного Королевства). Обоснована целесообразность внедрения системы KPI в контексте либерализации налоговой политики в Украине.

Анотація. Аргументовано доцільність запровадження системи ключових індикаторів оцінки ефективності (KPI) в діяльність податкових адміністрацій. Визначено основні ознаки та стратегічні цілі впровадження системи KPI, традиційна структура ефективної системи KPI (на базі досвіду Сполученого Королівства). Обґрунтовано доцільність запровадження системи KPI в контексті лібералізації податкової політики в Україні.

Annotation. This paper argued the feasibility of a system of key indicators to assess the effectiveness (KPI) in the activities of tax administrations. The KPI system is main features and the introduction of the strategic objectives, traditional structure of effective KPI system (based on the experience of the United Kingdom) are defined. The expediency of the introduction of KPI system in the context of liberalization of tax policy in Ukraine is proved.

Ключевые слова: ключевые индикаторы эффективности, либерализация налоговой политики, система KPI.

Несмотря на тенденции либерализации экономической деятельности, которые сегодня положены в основу тренда развития национальных экономик развитых стран, нестабильность развития и многочисленные флуктуации приводят к новому пониманию необходимости укрепления публичного сектора экономики и публичных органов государственной власти. В отличие от централизованных авторитарных государственных органов, характерных для плановых экономик, вызовы современности требуют построения публичного сектора экономики на основе производительности.

Оценка эффективности деятельности налоговых органов является необходимым условием гармоничного развития публичного сектора национальной экономики в силу функций, которые они выполняют. С одной стороны, налоговые органы осуществляют аккумулирование государственных доходов, которые являются базой для функционирования других органов государственной власти, а с другой – администрирование налогов предполагает постоянный общественный диалог с плательщиками, а потому должно быть максимально прозрачным и удобным.

В свете подготовки и реализации Программы либерализации государственной налоговой политики на 2013 – 2014 гг., которая разрабатывается Министерством доходов и сборов Украины, оценивание эффективности администрирования налогов является важным механизмом достижения поставленных целей.

С этой целью целесообразно рассмотреть возможность внедрения в деятельность налоговых органов Украины системы ключевых индикаторов эффективности (KPI). Подобные системы применяются налоговыми администрациями многих развитых стран: Соединенного Королевства, Канады, Австралии, Чехии, Словении.

Ключевые индикаторы эффективности (KPI) – это качественные и количественные показатели, которые используются с целью мониторинга развития организации в соответствии с ее основными целями [1].

Традиционно сложилось так, что налоговые органы (как и другие органы публичного сектора экономики) концентрируют внимание при формировании отчетности на так называемых "исходных данных" (например, количество поданных деклараций, количество рассмотренных жалоб, количество завершенных налоговых проверок) больше, чем на "результативных". Это естественно с точки зрения сложности, возникающих при оценке степени выполнения плательщиками конкретных аспектов налогового законодательства или налоговых обязательств в целом. Система KPI призвана оценивать эффективность администрирования налогов системно, акцентируя внимание в равной мере на количественных и качественных показателях.

С этой точки зрения ключевые индикаторы оценки эффективности должны отвечать следующим признакам:

1) своевременность – приемлемый временной лаг между периодом времени, данные за который используются, и их доступностью с учетом рисков принятия решений на основе устаревших данных, которые не являются точными и не отражают текущую эффективность деятельности;

2) практичность – приемлемые методы и системы сбора данных и возможность стабильного их

© Зубрицкий А. И., 2013
получения в будущем;

3) сопоставимость – возможность использования индикаторов для сравнения в различных временных промежутках, в рамках целевых групп, отдельных программ или юрисдикций;

4) избежание ложных стимулов – потенциальными поведенческими эффектами индикаторов результативности является манипулирование данными и другое контрпродуктивное поведение. В случае,

если негативные поведенческие эффекты стимулирования обнаружены, может потребоваться уравновешивание показателей;

5) измеримость – эффективная система KPI не должна быть перегружена индикаторами, для измерения эффективности определенного аспекта программы, как правило, достаточно 2 – 3 индикаторов;

6) сбалансированность – обеспечение сбалансированной картины значимых аспектов происходящего, в частности, эффективности в достижении намеченных результатов, своевременности и т. д.;

7) объективность – обеспечение беспристрастной оценки результатов функционирования организации [2].

В качестве стратегических целей внедрения системы KPI в деятельность налоговых органов можно определить:

повышение уровня добровольного соблюдения налогового законодательства;
смена парадигмы функционирования налоговых органов на основе перехода к клиент-ориентированному подходу;

обеспечение перманентного организационного обновления, эффективного и адаптивного функционирования налоговых органов;

повышение производительности и экономической эффективности функционирования налоговых органов;

обеспечение простоты выполнения плательщиками их налоговых обязательств;
повышение доверия общества к деятельности налоговых администраций;

обеспечение ритмичности и полноты наполнения государственного бюджета для финансирования соответствующих бюджетных программ при условии добровольного выполнения плательщиками своих налоговых обязательств;

гарантирование обязательного получения налогоплательщиками всех платежей, которые положены им согласно действующему налоговому законодательству [3].

Анализируя теоретические и практические подходы к оценке эффективности деятельности налоговых администраций, которые применяются развитыми странами мира, можно выделить три основные группы индикаторов в рамках системы KPI:

1) показатели эффективности сбора налогов и таможенных платежей (input indicators) – количественные показатели, характеризующие общую стоимость сбора налогов и таможенных платежей;

2) индикаторы воздействия (impact indicators) – показатели, характеризующие качественную сторону процесса сбора налогов и таможенных платежей, а также взаимоотношения налоговых органов и плательщиков;

3) меры в рамках плана структурных реформ – показатели эффективности трансформации налоговой системы в соответствии с требованиями экономической конъюнктуры.

Кроме того, как правило, должны применяться специфические показатели оценки эффективности деятельности человеческого персонала.

Так, классическим примером может служить система KPI, применяемая Службой доходов и таможенных сборов Ее Величества в Соединенном Королевстве (таблица).

Таблица

Система KPI, которая применяется в Соединенном Королевстве (HMCR Business Plan) [4]

Группы	Показатели
Показатели эффективности сбора налогов и таможенных платежей (input indicators)	Показатель себестоимости сбора индивидуальных подоходных налогов
	Себестоимость сбора корпоративных налогов
	Себестоимость сбора национальных страховых взносов
	Себестоимость сбора налога на добавленную стоимость
	Себестоимость администрирования налоговых кредитов (льгот)
	Себестоимость администрирования помощи на детей
Индикаторы воздействия (impact indicators)	Сумма средств, полученных от мероприятий, направленных на повышение уровня соблюдения налогового законодательства
	Защищенные доходы
	Налоговый разрыв
	Платежи, уплаченные вовремя
	Коэффициент возникновения налогового долга
	Показатель налоговых льгот, предоставленных по ошибке или в результате мошенничества
	Показатель удовлетворенности клиентов услугами налоговых органов
Показатель затрат клиентов на сотрудничество с налоговыми органами	
Меры в рамках плана структурных реформ	Общее количество успешно реализованных мер с начала исследуемого периода
	Количество мер, не исполненных вовремя
	Количество мер, не исполненных вовремя по внешним объективным причинам
	Общее количество текущих мероприятий
	Количество мероприятий, которые до сих пор не начались

Как видно, эта система KPI комплексно охватывает количественные и качественные аспекты процесса администрирования налогов. Учитывая то, что данные индикаторы формируются на пятилетний период и публикуются ежегодно, система является достаточно гибкой и прозрачной.

Стоит отметить, что Государственная налоговая служба Украины (далее ГНСУ) уже начала движение в направлении повышения открытости через внедрение системы ключевых индикаторов оценки эффективности. Согласно приказу ГНА Украины № 262 от 17.04.08 была создана внутренняя система оценки эффективности администрирования налогов и сборов. Однако эта система имела серьезный недостаток – она охватывала лишь количественную сторону администрирования налогов и сборов в Украине.

Следующим шагом стало исследование консалтинговой компании GFK UKRAINE – разработаны и рассчитаны шесть основных количественных и качественных показателей функционирования налоговых администраций на основе социологических опросов целевых групп респондентов. В целом данное исследование является довольно прогрессивным, но оно базируется на использовании показателей социологических опросов целевых групп плательщиков, основу которых составили мелкие предприниматели.

Наконец, заслуживает особого внимания проект по определению ключевых показателей деятельности ГНСУ на 2012 год, который разрабатывался PRICEWATERHOUSECOOPERS, направленный на органическое сочетание миссии, видения и целей ГНСУ с показателями эффективности каждого департамента ГНСУ.

Таким образом, исследования, направленные на построение системы индикаторов оценки эффективности администрирования налогов, ведутся в Украине достаточно активно, но отсутствует их координация.

Таким образом, Государственная налоговая служба Украины и ее правопреемник – Министерство доходов и сборов Украины – значительное внимание уделяют вопросам исследования эффективности администрирования налогов и сборов. Безусловно, оценивание эффективности системы администрирования государственных доходов является существенным шагом в направлении либерализации налоговой политики и налоговой системы.

Новые сложности оценки эффективности возникают сейчас через объединение ГНСУ и Государственной таможенной службы Украины. Учитывая это, система КРІ должна комплексно оценивать эффективность администрирования не только налогов, но и таможенных пошлин. Значительные перспективы открываются в формировании интегрированного показателя эффективности администрирования налогов и таможенных сборов, который можно было бы легко дезинтегрировать с целью выявления конкретных проблемных сфер процесса администрирования государственных доходов.

Научн. рук. Серебрянский Д. Н.

Литература: 1. Key Performance Indicators: Guideline [Electronic resource] / Public Record Office Victoria. – 19/07/2010. – P. 6. – Access mode : <http://prov.vic.gov.au/wp-content/uploads/2011/05/1010g3.pdf>. 2. Performance Information and Indicators [Electronic resource] / Department of Finance and Deregulation of Australian Government. – October, 2010. – Access mode : <http://www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/docs/KPI-guidance.pdf>. 3. Crandall W. Revenue Administration: Performance Measurement in Tax Administration / W. Crandall // IMF Fiscal Affairs Department. – June, 2010. – P. 5. 4. HM Revenue & Customs Business Plan 2011 – 2015 [Electronic resource]. – November, 2010. – Access mode : <http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/2011/01/HMRC-Business-Plan.pdf>.