



Правительство
Республики
Казахстан

Всемирный
банк



КАЗАХСТАН: РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УКРЕПЛЕНИЮ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Материал к Межведомственному
совещанию

Астана, 19 декабря 2008 г.

План презентации

- A. Стратегическое видение реформ
- B. Ключевые элементы современного налогового администрирования
- C. Проблемы в налоговом администрировании в Казахстане
- D. Основные цели предлагаемых реформ
- E. Рекомендации
 1. Борьба с уклонением от уплаты налогов и теневой экономикой
 2. Снижение бремени, связанного с соблюдением налогового законодательства, для малого бизнеса
 3. Рационализация обработки деклараций и камерального контроля
 4. Повышение эффективности НДС
 5. Решение вопросов международного налогообложения
 6. Укрепление инструментов управления рисками
 7. Расширение спектра услуг, предоставляемых налогоплательщикам
 8. Модернизация бизнес-процессов в налоговом администрировании
 9. Повышение доверия к системе апелляций
 10. Укрепление аудита
 11. Совершенствование организационной структуры
 12. Повышение качества человеческих ресурсов
 13. Обучение
 14. Повышение собираемости налогов
 15. Расширение инфраструктуры информационных систем
 16. Передача полномочий по сбору местных налогов местным органам власти

Стратегическое видение

Создание современного органа
налогового администрирования,
подобного аналогичным
администрациям, действующим в
развитых странах, и выполняющего
миссию по созданию стимулов к
добровольному соблюдению
налогового законодательства

Ключевые элементы современного налогового администрирования

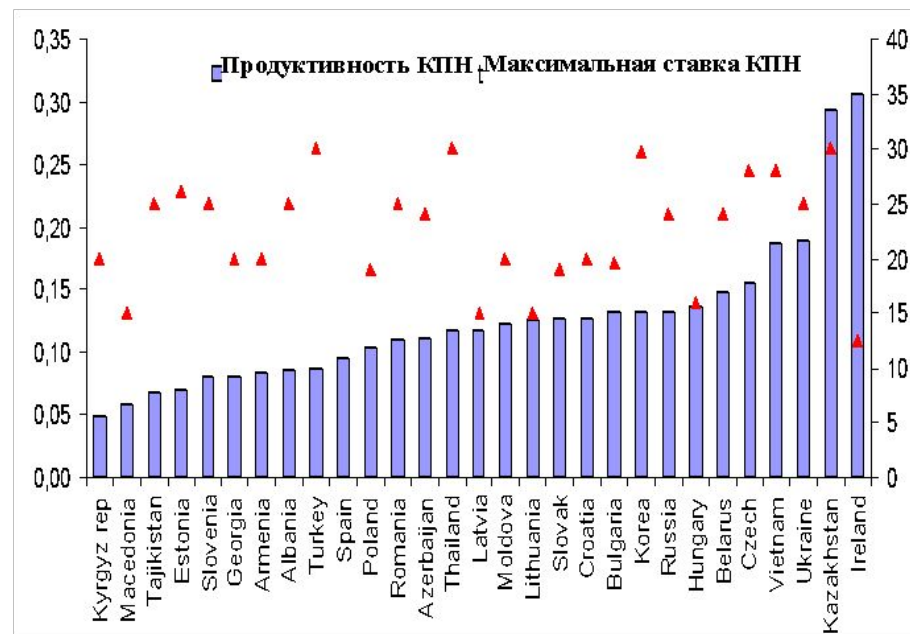
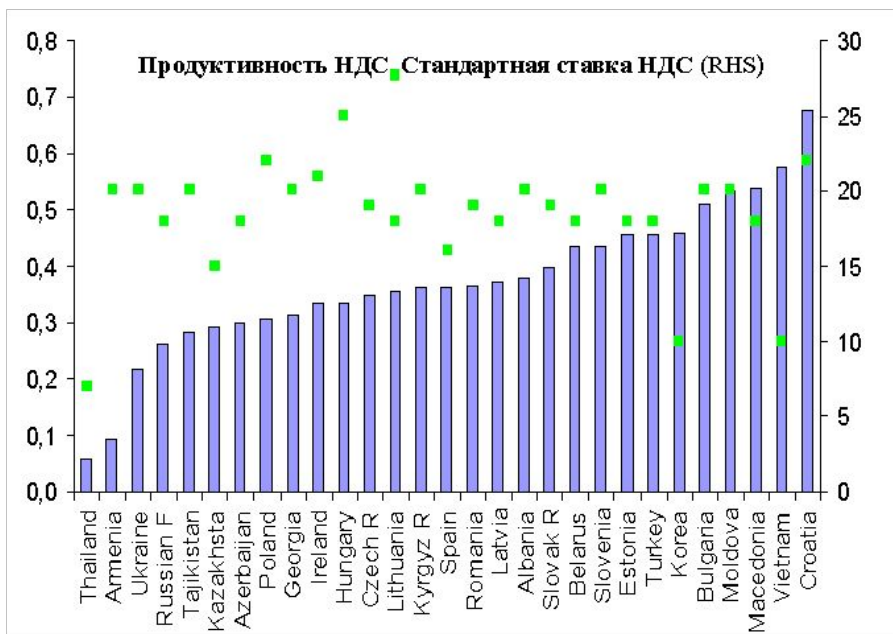
- Добровольное соблюдение налогового законодательства;
- Самооценка;
- Автоматизированное управление рисками;
- Организация, построенная по функциональному принципу;
- Специализация;
- Сегментация по категориям налогоплательщиков;
- Равенство и законность.

Проблемы в налоговом администрировании (1)

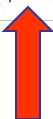
- Большая теневая экономика:
 - - около 40 % экономически активного населения
 - - около 19 % ВВП
- Налогоплательщики тратят много времени для выполнения своих обязательств (105-е место согласно разделу «Уплата налогов» доклада «Doing Business»)
- Высокое бремя соблюдения налогового законодательства для малого бизнеса
- Тесный контакт между налогоплательщиками и работниками налоговых органов ведет к значительной коррупции
- Низкая продуктивность НДС - всего 0,3 (6-ое место с конца списка среди стран Европы и Центральной Азии)¹
- Недостаточные возможности работы с субъектами международного налогообложения (вопросы трансфертного ценообразования и налогообложения деривативов)
- Неразвитый спектр услуг налогоплательщикам
- Слабые системы аудита

■ *Прим.1. Примечание: Продуктивность НДС определяется как поступления НДС в виде доли ВВП, разделенные на стандартную максимальную ставку налога*

Продуктивность НДС и КПН в 2004 г.



Таиланд
 Армения
 Украина
 Российская Ф.
 Таджикистан
 Казахстан
 Азербайджан
 Польша
 Грузия
 Ирландия
 Венгрия
 Чешская Р.
 Литва
 Кыргызская Р.
 Испания
 Румыния
 Латвия
 Албания
 Словацкая Р.
 Беларусь
 Словения
 Эстония
 Турция
 Корея
 Болгария
 Молдова
 Македония
 Вьетнам
 Хорватия



Кыргызская Р.
 Македония
 Таджикистан
 Эстония
 Словения
 Грузия
 Армения
 Албания
 Турция
 Испания
 Польша
 Румыния
 Азербайджан
 Таиланд
 Латвия
 Молдова
 Литва
 Словацкая Р.
 Хорватия
 Болгария
 Корея
 Россия
 Венгрия
 Беларусь
 Чешская Р.
 Вьетнам
 Украина
 Казахстан
 Ирландия



Примечание: Продуктивность НДС и КПН определяется как поступления НДС или КПН в виде доли ВВП, разделенные на стандартную максимальную ставку.

Проблемы в налоговом администрировании (2)

- Раздутый штат по сравнению с суммой взимаемых налогов и числом налогоплательщиков (11,000 - значительно больше, чем в современных налоговых администрациях)
- Географическая организация налогового администрирования (вместо организации по функциональному принципу) - более чем 200 налоговых органов районного уровня
- Неэффективная кадровая политика (назначения, переводы, продвижения по службе)
- Механизм апелляций не пользуется доверием налогоплательщиков
- Информационные системы раздроблены
- Система недостаточно гибка для внедрения изменений, предусмотренных в новом законодательстве
- Система постепенно утрачивает способность поддерживать современные подходы к управлению рисками и межведомственную координацию

Основные цели предлагаемых реформ

- ✓ Повышение эффективности – более компактная и эффективная администрация
- ✓ Сокращение времени, необходимого налогоплательщику для соблюдения налогового законодательства, особенно для малого бизнеса;
- ✓ Сокращение количества контактов между налогоплательщиком и сотрудниками налоговых органов
- ✓ Упрощенные и упорядоченные процедуры
- ✓ Более высокая эффективность выявления случаев уклонения от уплаты налогов и в борьбе с теневой экономикой
- ✓ Беспристрастный механизм апелляций
- ✓ Компетентные и честные сотрудники
- ✓ Полное использование современных технологий.

Рекомендация 1: Борьба с уклонением от уплаты налогов и теневой экономикой

Основные причины существования теневой экономики:

- ✓ естественный результат быстрого экономического роста при несовершенной нормативно-правовой базе
- ✓ быстрый рост числа фирм
- ✓ недостоверная финансовая отчетность, низкая бухгалтерская дисциплина
- ✓ стимулируется коррупцией и организованной преступностью.

Меры по вытеснению теневой экономики:

- ✓ создание благоприятной экономической среды;
- ✓ устранение барьеров, препятствующих экономическому росту;
- ✓ упрощение и оптимизация нормативно-правовой базы;
- ✓ устранение дублирования и отмена ненужных законов;
- ✓ упрощение официальных процедур;
- ✓ повышение эффективности налоговых органов при выявлении случаев уклонения от уплаты налогов за счет предоставления им доступа к информации третьих сторон и использования косвенных методов.

Рекомендация 2: Снижение бремени соблюдения налогового законодательства для малого бизнеса

- ✓ Упрощение процедур нормального налогового режима – стимулирование малого бизнеса оплачивать налоги именно в этом режиме
- ✓ Упрощение электронной подачи деклараций малыми предприятиями через центры/киоски электронного декларирования
- ✓ Создание общегосударственной информационно-справочной службы, дающей предварительно утвержденные ответы на вопросы
- ✓ Обязательность ответов информационно-справочной службы для исполнения налоговыми органами
- ✓ Предоставление налогоплательщикам доступа к их собственным налоговым счетам
- ✓ Разработка и внедрение программного обеспечения для налогоплательщиков на основе концепции «одного окна»
- ✓ Разработка единой регистрационной системы для большей части государственных органов.

Рекомендация 3: Рационализация обработки деклараций и камерального контроля

- ✓ Разработать единую систему базы данных по налогоплательщикам и по всем видам налогов для облегчения доступа к информации
- ✓ Разработать центральную интегрированную систему для обработки деклараций для всей республики
- ✓ Отменить функцию обработки деклараций на уровне района/области
- ✓ Повысить возможности камерального контроля от простой арифметической проверки до способности сопоставлять информацию в налоговых декларациях с информацией от третьих сторон
- ✓ Спроектировать и внедрить систему, позволяющую использовать для камерального контроля информацию, предоставляемую другими ведомствами
- ✓ Спроектировать и внедрить систему, позволяющую направлять налогоплательщикам предварительно заполненные декларации по индивидуальному подоходному налогу (ИПН), заполненные на основе информации третьих сторон
- ✓ Затем плательщики ИПН могут просто согласиться с предварительно заполненными декларациями, отправив SMS сообщение или электронное письмо, не посещая налоговый орган (эта система используется в Швеции и нескольких других странах ЕС).

Рекомендация 4: Повышение эффективности НДС

- ✓ Разработать единую интегрированную базу данных регистрации налогоплательщиков для различных государственных органов
- ✓ Обеспечить свободный доступ и обмен информацией между различными государственными и налоговыми органами
- ✓ В целях обеспечения работы предложенного Таможенного союза необходимо разработать протокол по согласованию регистрации плательщиков НДС
- ✓ Разработать протокол обмена информацией по НДС с другими странами Таможенного союза, аналогичный системе VIES (система обмена информацией по НДС), используемой в Европейском союзе
- ✓ Разработать автоматизированную систему возврата НДС с возможностью интеграции системы с Интегрированной системой налогового администрирования
- ✓ Стажировки по изучению системы обмена информацией по НДС
- ✓ Обучение по специализированному аудиту в случаях уклонения от уплаты НДС

Рекомендация 5: Решение вопросов международного налогообложения

- ✓ Провести анализ существующего режима трансфертного ценообразования и усилить контроль за ним;
- ✓ Провести анализ существующих процедур налогообложения деривативов и других сложных международных финансовых транзакций и предложить меры по предотвращению уклонения от уплаты налогов;
- ✓ Разработать программы обучения по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО) для налоговых инспекторов;
- ✓ Разработать программу обучения для инспекторов, занимающихся вопросами трансфертного ценообразования и налогообложения деривативов, с использованием международного опыта;
- ✓ Назначить международного эксперта в качестве постоянного консультанта по созданию возможностей для решения вопросов трансфертного ценообразования и налогообложения сложных международных финансовых транзакций;
- ✓ Разработать/приобрести информационные системы для

Рекомендация 6 : Укрепление инструментов управления рисками

- Разработать модель централизованного управления рисками в качестве основы для проведения аудита и правоприменения
- Разработать автоматизированную систему управления рисками, позволяющую осуществлять отбор налогоплательщиков, подлежащих аудиту, с использованием единой базы данных и информации третьих сторон
- Развивать аналитические возможности НК по сбору сведений о рынке и проведению анализа информации, полученной от третьих сторон,
- Разработать алгоритмы выявления налоговых нарушений и оценки рисков нарушений на базе результатов предыдущих и текущих аудиторских проверок
- Обучение управлению рисками
- Стажировки в странах с развитой налоговой системой для изучения систем управления рисками

Рекомендация 7: Услуги для налогоплательщиков

Для сокращения количества контактов между налогоплательщиком и сотрудниками налоговых органов необходимо:

- ✓ Создать современную централизованную информационно-справочную службу, оснащенную с современным оборудованием и интернет-связью для обслуживания налогоплательщиков по всей стране
- ✓ Разработать совместно со всеми управлениями подробную базу данных всех возможных вопросов, наиболее часто задаваемых налогоплательщиками, и создать электронную базу знаний для налогоплательщиков
- ✓ Разработать web-доступ к счетам индивидуальных налогоплательщиков с контролем и безопасностью доступа
- ✓ Проводить учебные поездки в страны с современными налоговыми системами для наблюдения за работой call-центров

Рекомендация 8: Модернизация бизнес-процессов

- ✓ Провести функциональный анализ организации с целью модернизации функций с учетом предложений по универсальной системе подачи деклараций и созданию Таможенного союза;
- ✓ Пересмотреть существующие бизнес-процессы, документы, формы, методы оценки налогооблагаемой базы, пени и проценты на просроченные налоговые платежи;
- ✓ Переработать и модернизировать процессы, документы и формы на основе принципов самооценки, централизованной обработки и управления рисками с учетом:
 - (i) необходимости отмены посещений налоговых учреждений, за исключением особых случаев, таких как апелляции и аудит;
 - (ii) расширения объема и характера требуемой обработки в результате предложенной универсальной декларации;
- ✓ Стажировки в странах с развитым налоговым администрированием для ознакомления с передовыми бизнес-процессами

Рекомендация 9: Повышение доверия к системе апелляций

- ✓ Создать систему подачи апелляций, независимую от местного контроля, подчиняющуюся непосредственно центральному аппарату
- ✓ Сократить число внутренних уровней подачи апелляций с двух до одного
- ✓ Рассмотреть вопрос создания специализированного налогового суда/трибунала
- ✓ Создать базу данных прецедентов по налоговым делам
- ✓ Обучение и стажировки для судей вновь созданных налоговых судов

Рекомендация 10: Укрепление налогового аудита

- ✓ Перестроить налоговый аудит на основе единой базы данных
- ✓ Разработать процедуры идентификации скрытых налогоплательщиков при полном использовании данных обзоров и разведки
- ✓ Разработать процедуру использования информации третьих сторон и косвенных методов
- ✓ Специализированное обучение аудиторов, работающих с крупными налогоплательщиками
- ✓ Специализированное обучение передовым методам специального аудита, аудиту финансовых организаций и аудиту иностранных субъектов и иностранных операций местных субъектов, аудиту в многонациональных корпорациях
- ✓ Разработать протокол обмена информацией с Комитетом финансового мониторинга, банками и другими ведомствами в случаях специального аудита, включая случаи отмывания денег
- ✓ Учебные поездки в другие страны с целью изучения передовых методик аудита
- ✓ Закупка специализированного программного обеспечения по аудиту для проведения аудиторских проверок на местах

Рекомендация 11: Укрепление организационной структуры НК

- ✓ Реорганизация по функциональному принципу
- ✓ Укрепление местных органов РК на областном или другом оптимальном уровне
- ✓ Оптимизация численности персонала в соответствии с новой структурой функций
- ✓ Создание сильных управленческих функций в центральном аппарате
- ✓ Модернизация аналитических подразделений для эффективной оценки рисков и поддержки принятия управленческих решений

Рекомендация 12: Укрепление кадровой политики НК

- ✓ Пересмотр кадровой политики и практики, включая подбор кадров, прием на работу, оплату труда, переводы и повышения
- ✓ Подготовка переходной стратегии для персонала и планирование реформ, включая консолидацию налоговых органов и перемещение персонала
- ✓ Пересмотреть систему материального поощрения
- ✓ Обзор и разработка планирования рабочей силы и стратегии на кратко-, средне- и долгосрочной основе
- ✓ Разработать профиль компетентности для каждой функции налогового администрирования, организованного по функциональному принципу
- ✓ Обзор законодательства по государственной службе для НК и рекомендации по внесению в него изменений в целях модернизации политики и практики

Рекомендация 13: Укрепление системы подготовки кадров

- ✓ Развитие стратегии подготовки специалистов на основе оценки потенциала и потребностей
- ✓ Обзор подготовки руководящего состава и разработка программ подготовки, удовлетворяющих требованиям модернизации на кратко-, средне- и долгосрочной основе
- ✓ Подготовка технико-экономического обоснования для создания Института Подготовки налоговых специалистов, с учетом требований к персоналу и учреждению, карьерного роста, непрерывного профессионального обучения, подготовки руководящего состава
- ✓ Разработка основы для дистанционного обучения, включая телекоммуникации и соответствующие требования к инфраструктуре (лаборатории дистанционного образования, рекомендации по методикам обучения)
- ✓ Ознакомительные поездки для ознакомления с подобными институтами и приложениями для дистанционного обучения

Рекомендация 14: Повышение собираемости налогов

- ✓ Пересмотреть существующие методы сбора налогов, представить рекомендации по повышению эффективности сбора
- ✓ Разработать стратегию приоритизации взимания налоговой задолженности
- ✓ Предоставить налогоплательщикам доступ к их налоговым счетам, позволить им оплачивать налоги через Интернет

Рекомендация 15: Укрепить информационные системы НК

- ✓ Разработка бизнес-требований, архитектуры данных и источников данных для единой системы обработки данных;
- ✓ Разработка политики и процедур в отношении безопасности работы системы и безопасности данных;
- ✓ Подготовка планов восстановления в аварийных ситуациях и действий в чрезвычайных обстоятельствах;
- ✓ Разработка технологических требований к ИТ инфраструктуре, включая сетевую и телекоммуникационную, интернет-серверы, и программное обеспечение
- ✓ Обеспечение совместимости с организационным укреплением и функциональной перестройкой.

Рекомендация 16: Передача полномочий по сбору местных налогов местным органам власти

- ✓ Передача функций по сбору местных налогов местным органам государственной власти и самоуправления вместе с частью персонала местных налоговых органов
- ✓ Тренинги для развития потенциала местных органов власти по сбору местных налогов