

Загорський В. С.,

доктор економічних наук, професор,
член-кореспондент НАН України,

директор Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,

Мельник В. М.,

доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансів та банківської справи
Європейського університету,

Кошук Т. В.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління Міністерства фінансів України

**НОВІТНІ ПОДАТКОВІ РЕФОРМИ
У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ТА ОРІЄНТИРИ ДЛЯ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Проаналізовано тенденції розвитку оподаткування у країнах ЄС в умовах кон'юнктурного спаду. Запропоновано концепцію податкової реформи в Україні з урахуванням її економіко-інституційних реалій та нової європейської податкової парадигми.

Ключові слова: перерозподільні процеси, фіскальне регулювання, податкова політика, гармонізація оподаткування, податкова реформа, пряме і непряме оподаткування, податок з доходів фізичних осіб, корпоративний податок, ПДВ, акцизи, соціальні платежі.

Економічна криза – це завжди поштовх для переосмислення ролі держави у регулюванні соціально-економічних процесів і модернізації фіскальних інструментів, які вона використовує. Під час рецесії суспільству легше довести доцільність системних податкових реформ, ніж переглянути підходи до податкової політики за сприятливої кон'юнктури. З огляду на це дуже важливо простежити, як країни – учасниці ЄС шляхом змін в оподаткуванні реагують на сучасні виклики трансформації економіки й соціальної сфери, спрогнозувати ефективність цих змін і окреслити пріоритети для податкової реформи в Україні, виходячи із реалій вітчизняного господарювання та перспектив участі нашої держави у євроінтеграції.

Тему європейського досвіду оподаткування і його запозичення Україною широко висвітлювали у своїх працях В. Л. Андрущенко, В. П. Вишневський, Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, А. М. Соколовська, В. М. Федосов та ін.¹ Не залишилися поза увагою науковців також податкові реформи країн ЄС у контексті антикризового регулювання. Зокрема, за висновком Ю. Б. Іва-

¹ Див., напр.: Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду / А. М. Соколовська, Т. І. Єфименко, І. О. Луніна та ін. – К. : НДФІ, 2006. – 320 с.; Соколовська А. М. Податкова політика в Україні в контексті її впливу на розвиток економіки // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 65–81; Сучасний стан та перспективи розвитку оподаткування в країнах ЄС : зб. матер. наук.-методолог. семінару. – Ірпінь : Нац. ун-т ДПС України, 2009. – 153 с.

нова, більшість країн Європи та світу під час рецесії робили акцент на реалізації регулюючої функції податків, а в Україні основною метою внесення змін до податкового законодавства було збільшення дохідної бази бюджету. Російський вчений О. І. Погорлецький наголошує на продовженні процесу міжнародної податкової конвергенції (відбувається повільна дифузія англо-американського і континентального європейського підходів до ролі податків, універсалізація податкової складової національних антикризових програм). Т. І. Єфименко, проаналізувавши реалізацію наднаціональних антикризових норм податкового регулювання в ЄС у 2008–2009 рр., зазначає, що податкова реформа в Україні повинна враховувати і європейський досвід, і вітчизняні реалії господарювання². Проте недостатньо дослідженою є проблематика, пов'язана з відповідями на питання: які з трансформацій оподаткування країн ЄС будуть тимчасовими, а які, довівши свою ефективність під час та після рецесії, стануть елементами новітньої європейської податкової парадигми, і як “вмонтувати” прогресивні для об'єднаної Європи податкові механізми (з урахуванням особливостей економіко-інституційного середовища України) в національну євроінтеграційну стратегію. Відповіді на ці питання ми спробували дати в цій статті.

Відразу зазначимо, що прогнозні показники дефіцитів бюджетів у середньому по країнах ЄС: 7,5 % ВВП у 2010 р. і 6,9 % ВВП – у 2011 р. (проти 0,8 % ВВП у 2008 р.) й очікуване зростання боргового навантаження на інтегровані економіки з 58,7 % ВВП у 2008 р. до 83,7 % ВВП у 2011 р.³ залишають європейським країнам вкрай обмежене “поле для маневрів” в напрямі лібералізації оподаткування. Більш того, у ЄС на найвищому рівні вже ведеться мова про те, що окремим країнам не уникнути підвищення податкового навантаження. Можна, звісно, оптимізувати видатки бюджету (скоротити і переглянути їх структуру), але очевидно, що такі рішення в радикальному їх варіанті є ризиковими з політичної точки зору, адже потрібні значні коригування обсягів видатків. Що ж стосується можливості додаткового збільшення дефіцитів бюджетів, то в цьому не зацікавлені ні країни еврозони, ні ті учасниці ЄС, які лише прагнуть замінити свою національну грошову одиницю на євро (приєднання до валютного союзу передбачає утримання дефіциту бюджету в межах 3 % ВВП). Підірвати стабільність євро розбалансованою фіскальною політикою – це майже те саме, що визнати безперспективність подальшого розвитку євроінтеграції.

Постає закономірне питання: якщо значні ресурси обмеженого кризою міжнародного ринку капіталів найближчим часом будуть спрямовані на покриття дефіцитів бюджетів країн ЄС і “порятунок” євро (крім задоволення чималих позикових “запитів” США та інших високорозвинутих країн), чи залишаться кредитні ресурси для України? Причому для нашої держави в сучасних скрутних умовах важливо отримати недорогі позики, які і до

² Налоговые реформы. Теория и практика : моногр. / [И. А. Майбуров и др.] ; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 381–418.

³ *Semeta A.* // Tax Policies for a Post-Crisis World : Tax Forum (Brussels, 2010, 1st March) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu>.

рецесії були їй малодоступні. Відповідь очевидна: на зовнішнє запозичення, крім дешевих (порівняно з іншими борговими інструментами) кредитів МВФ, Україні особливо розраховувати не доводиться. Але й від МВФ не надходитимуть кошти в українську економіку нескінченно. МВФ – це не благодійна організація, а фінансовий інститут, який функціонує для підтримки здійснення країнами, що “наздоганяють” високорозвинуті держави, структурних реформ та недопущення “обвалу” їх грошових одиниць. Таким чином, Україна сьогодні приречена на те, щоб скорочувати непродуктивні видатки бюджету та збільшувати його “видатки розвитку”, а також приділяти особливу увагу підвищенню ефективності податкової системи щодо виконання нею як фіскальної функції, так і регулювальних завдань. Але про це йтиметься пізніше.

Сучасний світ після кризи ліберальної парадигми економічного розвитку відводить податкам одну з ключових ролей у коригуванні соціально-економічних процесів. Останнім часом популярними темами для обговорення в експертному середовищі ЄС є: 1) посилення фіскальних позицій екологічного оподаткування як інструменту вирішення глобальних екологічних проблем в умовах посткризового дефіциту фінансових ресурсів; 2) запровадження податку на трансакції як обмеження подальшого некерованого розростання фінансового сектора задля мінімізації ризику повторення нинішньої кризи в майбутньому; 3) ліквідація податкових гаваней для запобігання ерозії бази оподаткування об’єднаної Європи і “підриву” фінансової основи “держави суспільного добробуту”; 4) зменшення диференціації країн ЄС за рівнем оподаткування та перегляд “обтяжливої” для державних фінансів європейської соціальної доктрини⁴. Без сумніву, ці аспекти розбудови оподаткування ляжуть в основу подальшої податкової конвергенції в ЄС і, можливо, дадуть поштовх для переходу на новий рівень податкової гармонізації. Принаймні більшість країн ЄС сьогодні визнають необхідність реформи соціального оподаткування, деякі з них вже зменшили ставки відрахувань до державних соціальних фондів для роботодавців з метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки та працівників – для стимулювання внутрішнього споживчого попиту, а ще нещодавній лідер у світі за рівнем оподаткування Данія у 2010 р. вдалася до помітної лібералізації прямого оподаткування. З’явилися навіть перспективи досягнення поступу у гармонізації податку з доходів фізичних осіб (прибуткового податку), що раніше піддавалося сумніву. Щоправда, цей процес не буде стрімким, оскільки країни “старої” і “нової” Європи по-різному бачать його роль у коригуванні соціально-економічних процесів.

Рецесія змусила високорозвинуті країни ЄС трансформувати податок з доходів фізичних осіб у двох напрямках: 1) підвищення неоподаткованого мінімуму, зменшення ставок нижнього діапазону прогресивної шкали опо-

⁴ *Fischler F.* Fiscal Reform in Europe: Fields of Action and Political Windows of Opportunity / F. Fischler // *Environmental Policy in Times of Financial Crisis : Annual Conference ; London, 2009, 17 July* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.foes.de/pdf/2009-07-17_GBE_Fischler.pdf.

даткування і (або) підвищення граничних сум доходу, які оподатковуються за певною ставкою, а також розширення сфери застосування інших соціальних пільг для стимулювання внутрішнього споживчого попиту (у цих країнах всі верстви населення споживають левову частку товарів національного виробника); 2) підвищення податкового навантаження на високі доходи для мінімізації дефіциту бюджетів. Зокрема, Великобританія, у 2008 р. перейшовши до прогресивного механізму справляння прибуткового податку за ставками 20 і 40 %, з 2010 р. запровадила додаткову ставку 50 % щодо оподаткування доходів понад 150 тис. фунтів стерлінгів, а також скасувала будь-які вирахування з податкової бази для осіб, доходи яких перевищують 100 тис. фунтів стерлінгів. Німеччина запровадила додаткову ставку оподаткування надвисоких доходів – 45 % ще у 2007 р., а під час погіршення кон'юнктури збільшила граничну межу доходу, який підлягає оподаткуванню за нею, підвищила неоподатковуваний мінімум і знизила мінімальну ставку прогресивної шкали з 15 до 14 %. Франція провела індексацію (збільшення) граничних сум доходу у всьому діапазоні прогресивної шкали оподаткування, але зменшила величину неоподатковуваних прибутковим податком доходів, до яких включають внески працівників до державних соціальних фондів, з 60 до 50 %. Італія, ще до рецесії відчуваючи серйозні труднощі у збалансуванні бюджету, у 2007 р. зменшила другу й третю ставку шкали з 33 до 27 % та з 39 до 38 % відповідно, запровадила нову четверту ставку – 41 %, але зберегла діапазон прогресивного оподаткування 23–43 % і підвищила граничну межу доходу, що підлягає оподаткуванню за максимальною ставкою. Лише Данія у 2010 р. істотно знизила максимальну ставку прибуткового податку (з 59 до 51,5 %), наблизивши її до середньої граничної ставки у ЄС-15, в чому ми і вбачаємо поштовх для подальшої податкової гармонізації. Те, у чому не було потреби у період стійкого зростання ВВП, змусила здійснити економічна криза.

Постсоціалістичним країнам ЄС, які до погіршення світової кон'юнктури будували свої економічні стратегії на базі залучення якомога більших обсягів іноземних інвестицій, в сучасних умовах доводиться вишукувати внутрішні інвестиційні ресурси. Тому перед ними постало завдання не лише збільшити внутрішнє споживання і забезпечити певний обсяг податкових надходжень, а й зрушити з місця процес інвестування. Разом з тим варто зауважити, що реальні урядові рішення є досить різноплановими. Серед нових країн ЄС лише Словенія, в якій доходи населення найбільші у постсоціалістичній Європі, має змогу повною мірою використовувати фіскальні можливості прибуткового податку. Там оподаткування доходів фізичних осіб базується на прогресії з трьох ставок: 16, 27 і 41 %, а з 2008 р. набрала чинності законодавча ініціатива, згідно з якою зі збільшенням ставки оподаткування зменшується величина стандартного вирахування за принципом неоподаткованого мінімуму. Угорщина, яка тривалий час веде боротьбу з дефіцитом бюджету, що становить близько 10 % ВВП, під час кризи була змушена підвищити максимальну ставку податку з доходів фізичних осіб до 40,6 % (після її зниження у 2006 р. з 38 до 36 %). Водночас більшість нових країн ЄС в умовах рецесії розширили сферу застосування пільгових

соціальних механізмів у прибутковому оподаткуванні, а Литва доповнила такі трансформації зменшенням пропорційної ставки податку (в Естонії цей захід планувався до погіршення кон'юнктури, але був відстрочений; Латвія у 2009 р. знизилася до 23 %, а у 2010 р. – підняла її на рівень 26 %). Польща замінила прогресивну шкалу ставок 19, 30 і 40 % двома ставками оподаткування 18 і 32 %; Чехія й Болгарія поповнили перелік країн з пропорційним оподаткуванням доходів фізичних осіб. Причому Чехія запровадила пропорційну ставку 15 % замість прогресії з чотирьох ставок у діапазоні 12–32 %, а Болгарія обрала найнижчу у ЄС ставку 10 %, яка замінила обмежено прогресивний механізм справляння податку за ставками 20 і 24 %.

Постає питання: чи є рішення про відмову від прогресивного прибуткового оподаткування економічно виправданим? Однозначної відповіді на нього немає. З одного боку, відповідно до наявних обґрунтувань уже прийнятих рішень зменшення ставки оподаткування високих доходів начебто має заохотити до інвестування та детінізації економіки, а у разі, якщо відбувається ще й зниження податкового навантаження на низькі доходи, збільшуються обсяги споживання найменш фінансово забезпечених верств суспільства (здебільшого це споживання товарів національного виробництва). Пропорційна ставка податку також дає змогу зменшити витрати на його адміністрування. Не викликає сумніву лише останнє. Але чи будуть заможні громадяни інвестувати значну частину додатково вивільнених доходів у національну економіку? Та й переконати населення детінізувати свої доходи в умовах кризової невизначеності досить важко. Одне очевидно: для детінізації економічних відносин лише трансформації податку з доходів фізичних осіб недостатньо.

З другого боку, опубліковано чимало досліджень, які підтверджують, що різка диференціація населення за рівнем доходу (саме це є наслідком функціонування пропорційної системи оподаткування доходів фізичних осіб) сповільнює економічне зростання⁵. Крім того, перехід до пропорційного оподаткування (особливо до його ліберальної моделі) пов'язаний з доволі істотними фіскальними втратами, які є особливо небажаними в умовах значного дефіциту державного бюджету. Навіть якщо цей дефіцит покривати за рахунок державного запозичення (внутрішнього чи зовнішнього), все одно не уникнути дії факторів, які негативно впливатимуть на зростання ВВП. Річ у тім, що позикова експансія держави в умовах кризового дефіциту кредитних ресурсів істотно обмежить доступ приватного сектора до позикових капіталів, які зменшаться за обсягом, а отже, подорожчають. Причому цю ситуацію навряд чи можна виправити за допомогою застосування важелів грошово-кредитного регулювання. Тому, на наш погляд, обачніше вчинили ті країни ЄС, які адаптували прогресивний механізм

⁵ Barro R. J. Inequality and Growth in Panel of Countries / R. J. Barro // Journal of Economic Growth. – 2000. – Vol. 5. – № 1. – P. 5–32; Шевяков А. Социальное неравенство, бедность и экономический рост / А. Шевяков // Общество и экономика. – 2005. – № 3. – С. 3–12.

справляння прибуткового податку до сучасних соціально-економічних реалій, ніж ті, яких привабила ідея пропорційного оподаткування.

Відмітимо також, що у країнах – нових членах ЄС є фінансисти, які жорстко критикують пропорційну систему згаданого податку. Зокрема, відомий польський вчений Гж. Колодко називає перехід до пропорційного оподаткування доходів фізичних осіб ідеєю, помилковою з теоретичної точки зору і шкідливою з практичних міркувань. Ідея, на його думку, не правильна з позицій як можливості заохочення національних інвестицій, так і забезпечення соціально справедливого перерозподілу доходу. Ці два аспекти нероздільні, оскільки перехід до пропорційного оподаткування передбачає передачу певної величини чистого доходу від бідних багатим, що неминуче призводить у суспільстві, яке перебуває на початковій стадії накопичення капіталу, до зменшення схильності до заощаджень на макрорівні. Така політика помітно посилює торговельний дисбаланс, стимулюючи імпорт дорогих товарів та відтік капіталу. Зрештою ресурсів в економіці виявиться менше. Пропорційне оподаткування не лише не справедливе, воно насамперед справляє дестабілізуючий вплив, підриваючи ефективність виробництва, а отже, негативно впливаючи на перспективи економічного зростання⁶. До того ж Гж. Колодко намагається з'ясувати, чим є дискусія (поширена польськими неоліберальними колами про бажані для них реформи податкової системи під гаслом спрощення шляхом запровадження пропорційної ставки прибуткового податку для начебто справедливішого перерозподілу і надання системі більшої ефективності): помилкою чи обманом? Бо, на його думку, очевидно, що така трансформація ще більше підвищить вже визнану як надмірну і шкідливу для зростання ВВП диференціацію доходів. Він вважає, що в той час як одні, наївні у розумінні цієї проблеми, помиляються (їх більшість), інші – свідомо і цинічно брешуть, бо їх цікавить лише одне – сплачувати менше податків⁷.

Сьогодні ніхто не заперечуватиме того, що найефективнішим податковим інструментом регулювання підприємницької (в тому числі інвестиційної) активності є податок на прибуток (корпоративний податок). У докризовий період можна було спостерігати, як більшість країн ЄС і світу навипередки знижували його базову ставку, аби тільки залучити якомога більші обсяги капіталу, що “полюбляє” території з помірним оподаткуванням. Причому країни ЄС-15 встановлювали вищі ставки, ніж постсоціалістичні учасниці євроінтеграції⁸. І у цьому немає нічого дивного. Нижча ставка корпоративного оподаткування – це той компенсаційний механізм, який мав би спонукати інвесторів до вкладання коштів за більшого рівня

⁶ *Колодко Гж.* Институты, политика и экономический рост / Гж. Колодко // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 48.

⁷ *Колодко Гж. В.* Этика в бизнесе, экономике и политике / Гж. В. Колодко // Вопросы экономики. – 2007. – № 11. – С. 54.

⁸ Докладніше див.: *Юрій С. І.* Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні : моногр. / С. І. Юрій, А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук. – Тернопіль : ТНЕУ, 2010. – 292 с.

корупції, ніж у Західній Європі, і ще недостатньо розвинутої ринкової інфраструктури. Крім того, доходи суб'єктів ринку у нових країнах ЄС поки що не дають змоги встановлювати такі ставки податку, як у високорозвинутих країнах.

Під час погіршення світової кон'юнктури лише декілька країн ЄС вдалися до зниження базової ставки оподаткування прибутку: Великобританія, Люксембург, Швеція, Греція, Угорщина (табл. 1). Відбулося також поступове зменшення ставки податку у Словенії і Чехії, заплановане до рецесії (Естонія відстрочила таку лібералізацію оподаткування). У 2010 р. середня базова ставка корпоративного податку в ЄС становить 23,2 %, в ЄС-15 ставка варіює від 34,4 % у Франції до 12,5 % в Ірландії, у постсоціалістичних країнах ЄС – від 20,6 % в Угорщині до 10 % у Болгарії. У країнах з вищою базовою ставкою оподаткування, як правило, ширше використовуються інвестиційні податкові пільги. Але чи є низька ставка податку панацеєю під час кризи, чи потрібна інша інвестиційна податкова стратегія?

Таблиця 1

Ставки корпоративного податку у країнах ЄС

Країна	2008	2010	Країна	2008	2010
Данія	25	25	Чехія	21	19
Швеція	28	26,3	Люксембург	29,6	28,6
Бельгія	34	34	Мальта	35	35
Фінляндія	26	26	Польща	19	19
Австрія	25	25	Болгарія	10	10
Італія	31,4	31,4	Іспанія	30	30
Франція	34,4	34,4	Греція	25	24
Угорщина	21,3	20,6	Естонія	21	21
Німеччина	29,8	29,8	Литва	15	15
Кіпр	10	10	Ірландія	12,5	12,5
Нідерланди	25,5	25,5	Словаччина	19	19
Словенія	22	20	Латвія	15	15
Великобританія	30	28	Румунія	16	16
Португалія	26,5	26,5	ЄС-27	23,6	23,2

Примітка. Країни подано відповідно до їх частки податків і податкових платежів у ВВП 2008 р. (у порядку зменшення).

Джерело: Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical Books. – 2010 ed. – P. 136.

Нейтральне корпоративне оподаткування за низькою ставкою сприяє збільшенню обсягів інвестицій в умовах налагодженого функціонування соціально-економічних систем високорозвинутих країн. Проте навіть їм час від часу (особливо в умовах структурної кризи) потрібно ініціювати прогресивні зміни, які визначатимуть поступ соціально-економічного розвитку. Для цього необхідні податкові пільги інвестиційного спрямування

(насамперед для сприяння науково-технічному прогресу і впровадженню екологічних технологій) та порівняно невисока базова ставка податку (для мінімізації ризику відтоку капіталу до країн із сприятливішим податковим кліматом). Задля справедливості потрібно зазначити, що багато країн ЄС-15 і до рецесії широко використовували пільгові механізми в оподаткуванні прибутку, а в умовах погіршення кон'юнктури запровадили додаткові пільги. Зокрема, Великобританія віднедавна застосовує податкову знижку 40 % для нових інвестицій, Нідерланди лібералізували оподаткування прибутку новостворених підприємств, а також компаній, які інвестують в екологічні технології, Данія звільнила від оподаткування дивіденди і доходи від приросту капіталу дочірніх компаній. Австрія підвищила норму амортизації до 30 % на рік для інвестицій, здійснених у 2009 і 2010 р., а Німеччина дала можливість застосовувати норму амортизації 25 % щодо рухомого майна всім без винятку суб'єктам ринку.

У постсоціалістичних країнах потреба податкового заохочення інвестицій, в тому числі впровадження інформаційних та екологічних технологій, є особливо актуальною. Усвідомивши це під час рецесії, більшість нових країн ЄС почали активніше застосовувати пільгові інструменти в оподаткуванні прибутку. Причому Литва паралельно (задля фіскальної компенсації) у 2009 р. підвищила базову ставку корпоративного податку до 20 %, а у 2010 р. знову знизилася її до 15 %, посиливши фіскальні позиції податків на споживання. Лише Угорщина, яку часто називають "всерйоз інфікованою" соціальним популізмом, визначила пріоритетом на майбутнє посилення фіскальної ролі оподаткування капіталу⁹. Болгарія і Румунія, навпаки, на період кризи обрали стратегію масштабної лібералізації корпоративного податку. Румунія запровадила ставку 2 % для сільськогосподарських виробників (за базової ставки 16 %) і низку звільнень від оподаткування. Болгарія ініціювала 5-річні податкові канікули щодо оподаткування прибутку від сільськогосподарської діяльності, а також прибутків обробної промисловості, виробництв високотехнологічної продукції, будівництва інфраструктури (нагадаємо, ставка корпоративного податку у цій країні – 10 %). Чи буде стратегія тотальної лібералізації оподаткування прибутку ефективною, покаже час. Зараз одне можна сказати напевно – це великі втрати для бюджету у середньостроковій перспективі і значне обмеження фінансової бази держави для проведення структурних реформ. Крім того, податкова лібералізація за загальним принципом пов'язана із загрозою "проїдання" коштів. Можливо, краще було б запровадити фіскально безпечніші інвестиційні податкові пільги й почекати, спостерігаючи, як зміниться економічна ситуація в середині країни та світі найближчим часом.

Зазначимо також, що рецесія помітно знецінила доказову базу противників активного розвитку оподаткування споживання. У країнах ЄС ПДВ та індивідуальні акцизи лише підтвердили своє реноме як надійного засобу наповнення бюджету незалежно від фази економічного циклу та рівня ті-

⁹ У 2005 р. базова ставка податку на прибуток в Угорщині становила 17,5 %, а у 2006–2009 рр. – 21,3 %.

нізації господарювання. На всій території інтеграції добре помітною стала закономірність: чим фіскально ефективніші у країні непрямі податки (насамперед ПДВ), тим менше її турбує проблема дефіциту бюджету. Як за таких обставин і до того ж після підтвердження курсу на інтеграцію України до ЄС (для його учасниць наявність у податковій системі ПДВ є обов'язковою) можна вести мову про заміну на вітчизняних теренах ПДВ податком з обороту, “єдиним податком на купівлю” тощо?

Але повернімося до кризових тенденцій розвитку оподаткування споживання у країнах ЄС. Наймасштабніших змін воно зазнало у постсоціалістичних учасницях євроінтеграції. Латвія та Литва підвищили стандартну ставку ПДВ до 21 % (табл. 2), звузили сферу застосування його зниженої ставки (Латвія підвищила її з 5 до 10 %) ¹⁰, збільшили ставки індивідуальних акцизів на алкогольну і тютюнову продукцію (Литва – також на паливо). Естонія обрала стратегію підвищення зниженої ставки ПДВ з 5 до 9 % і звузнення сфери її застосування при збільшенні стандартної ставки до 20 % ¹¹. Угорщина підвищила стандартну ставку ПДВ з 20 до 25 % (повернула її на рівень 2005 р., який є максимальним у ЄС) і встановила тимчасову його знижену ставку – 18 % для продуктів харчування. Чехія збільшила стандартну та знижену ставки ПДВ на 1 відсотковий пункт, а Словаччина запровадила додаткову знижену його ставку – 6 %. Словенія посилила фіскальні позиції акцизного оподаткування бензину, алкогольної й тютюнової продукції, Румунія поєднала підвищення ставок індивідуальних акцизів на алкогольні напої та цигарки зі зниженням ставки ПДВ до 5 % щодо будівництва.

У ЄС-15 лише декілька країн вдалися до реформи ПДВ. Греція та Іспанія, зіткнувшись з серйозними проблемами у збалансуванні бюджетів, у 2010 р. підвищили стандартну (з 19 до 23 % і з 16 до 18 % відповідно) та більшу із знижених (з 9 до 11 % і з 7 до 8 %) ставки податку. Ірландія під час рецесії збільшила стандартну ставку ПДВ до 21,5 %, а в умовах макроекономічної стабілізації знову повернулася до ставки 21 %. Данія обмежила перелік пільг з цього податку; Фінляндія підвищила стандартну ставку ПДВ на 1 відсотковий пункт (до 23 %), але зменшила його знижену ставку з 17 до 13 % (для продуктів харчування); Франція включила у сферу застосування зниженої ставки 5,5 % послуги ресторанного бізнесу. Великобританія у період з 1 грудня 2008 р. по 31 грудня 2009 р. зменшила стандартну ставку ПДВ з 17,5 до 15 %, компенсуючи фіскальні втрати збільшенням ставок індивідуальних акцизів на алкогольну й тютюнову продукцію. Сьогодні стандартна ставка ПДВ у країнах ЄС-15 варіює від 15 % у Люксембурзі до 25 % у Швеції й Данії. Фінляндія та Ірландія в умовах рецесії посилили фіскальні позиції акцизного оподаткування, а Італія знизилася ставку індивідуального акцизу на газ для промислового виробництва.

¹⁰ Спочатку (у 2009 р.) Литва підвищила стандартну ставку ПДВ до 19 % та зробила спробу скасувати його знижену ставку у 5 %.

¹¹ Зазначимо, що така податкова політика дасть змогу Естонії у 2011 р. приєднатися до єврозони.

Ставки ПДВ у країнах ЄС

Країна	2008		2010	
	Стандартна ставка	Знижені ставки	Стандартна ставка	Знижені ставки
Данія	25	—	25	—
Швеція	25	12; 6	25	12; 6
Бельгія	21	12; 6	21	12; 6
Фінляндія	22	17; 8	23	13; 9
Австрія	20	10	20	10
Італія	20	10; 4	20	10; 4
Франція	19,6	5,5; 2,1	19,6	5,5; 2,1
Угорщина	20	5	25	18; 5
Німеччина	19	7	19	7
Кіпр	15	8; 5	15	8; 5
Нідерланди	19	6	19	6
Словенія	20	8,5	20	8,5
Великобританія	17,5	5	17,5	5
Португалія	20	12; 5	20	12; 5
Чехія	19	9	20	10
Люксембург	15	12; 6; 3	15	12; 6; 3
Мальта	18	5	18	5
Польща	22	7; 3	22	7; 3
Болгарія	20	7	20	7
Іспанія	16	7; 4	18	8; 4
Греція	19	9; 4,5	23	11; 4,5
Естонія	18	5	20	9
Литва	18	9; 5	21	9; 5
Ірландія	21	13,5; 4,8	21	13,5; 4,8
Словаччина	19	10	19	10; 6
Латвія	18	5	21	10
Румунія	19	9	19	9
ЄС-27	19,5	—	20,2	—

Джерело: Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical Books. – 2010 ed. – P. 136.

Крім того, оскільки у ЄС часто говорять про непрямі податки як найбільш індивідуальні щодо негативного впливу на економічне зростання, варто очікувати подальшого збільшення їх фіскальної ефективності. Наміри підвищити стандартну ставку ПДВ нещодавно виголосили Великобританія й Португалія, а зменшення за останні два роки кількості країн ЄС із стандартною ставкою цього податку (15–18 %) з 8 до 5 вже сьогодні можна вважати ознакою позитивних зрушень у напрямі європейської податкової конвергенції.

Тепер щодо України. Якщо більшість постсоціалістичних країн ЄС до 2008 р. подвоїли свій ВВП порівняно з 1990 р., то Україна до початку світової економічної кризи не спромоглася навіть досягти рівня виробництва кінця 80-х років минулого століття. У той час, коли Словенія наблизилася за рівнем економічного розвитку до найменш розвинутих у Західній Європі країн – Португалії, Греції та Іспанії, ВВП на одну особу населення в Україні у 2007 р. становив лише 42,6 % цього показника у Польщі (25,6 % – у Словенії). Зменшення за перше півріччя 2009 р. ВВП на 10 % в Естонії (при вищому на 29,4 % ВВП на одну особу населення, ніж у Польщі) важко порівнювати із падінням обсягів виробництва на 20 % в Україні. Тобто в умовах, коли Україна поступово перетворюється на депресивний регіон Європи, а фінансового ресурсу для системних реформ стає дедалі менше, створюються нові загрози для реалізації наших претензій на членство в ЄС. То чого варті недавні високі темпи зростання ВВП за відсутності прагматичних державницьких підходів до розвитку соціально-економічної системи України у перспективі? Чи не занадто велику ціну сплачує українське суспільство за далеку від оптимальності економічну і податкову політику?

Водночас чи не найбільшою проблемою є пошуки фіскального оптимуму, за якого можна буде здійснити прогресивні соціально-економічні трансформації. Сьогодні в науковій літературі можна знайти чимало публікацій щодо податкових аспектів виходу України з економічної кризи й в кожній з них є раціональне зерно. Утім, більшість рекомендацій має фрагментарний характер, а пошуки оптимальних податкових параметрів потребують комплексного бачення необхідних соціально-економічних реформ і фіскальних інструментів, які забезпечать їх реалізацію. Без такого бачення, сформованого на базі сучасних економічних й інституційних реалій, будь-які трансформації нагадуватимуть подорож без пункту призначення¹². Важливо усвідомлювати реальні можливості використання податкових інструментів, а не тішити себе ілюзорними “позитивними шоками” від чергових змін в оподаткуванні. Ефективність податкової політики залежить у першу чергу від того, як на неї реагують суб’єкти ринку. Не можна розраховувати фіскальний ефект податкового нововведення, прийнявши за константу економічні стратегії платників податків. Ще важче спрогнозувати суспільну оцінку та реальні економічні й фіскальні наслідки системних трансформацій оподаткування, але це не є підставою для відмови від них, бо інакше рецесія затягнеться, а соціально-економічні диспропорції поглиблюються. Реформатори мають немовби “зіграти партію в шахи”, обравши стратегію гри і продумавши багато ходів наперед, причому без права на програш.

Але яка стратегія краща: знижувати рівень перерозподілу ВВП чи оптимізувати акумулювання та використання податкових надходжень? Здавалося б, зменшення податкового навантаження має стимулювати підприємницьку ініціативу, а отже, сприяти відновленню зростання ВВП. Водночас логічним є те, що в трансформаційній економіці роль держави не лише

¹² Колодко Гж. Институты, политика и экономический рост / Гж. Колодко // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 50.

не зменшується, а має бути значно активнішою, ніж в усталеній економічній системі. Головними її завданнями є: 1) розробка “правил гри” і реалізація загальнонаціональних інтересів, на противагу вузькокорпоративним; 2) визначення стратегічних пріоритетів розвитку з огляду на необхідність переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку; 3) формування економічних механізмів мотивації суб’єктів ринку до перерозподілу ресурсів у визначені сектори економіки; 4) розробка і реалізація довгострокової стратегії формування та використання людського капіталу, що потребує відповідних змін у структурі бюджетних видатків¹³. Крім того, під час рецесії допомога (зниження податкового навантаження, субсидії, державні гарантії) має надаватися лише тим підприємствам, які відчувають тимчасові труднощі, але залишаються платоспроможними. Практика підтверджує, що державна підтримка суб’єктів ринку без урахування стану їх балансів не прискорює вихід з економічної кризи і не пом’якшує її наслідки. Навпаки, така політика примножує втрати від поточної кризи та збільшує ймовірність виникнення нової кризи в майбутньому, оскільки підриває стимули економічних агентів до ефективного господарювання і реальної оцінки ризиків¹⁴. Все це свідчить про хибність ідеї помітного всезагального зниження ставок податків й податкових платежів і доводить необхідність оптимізації видатків бюджету без істотного зменшення їх докризового обсягу.

При перегляді напрямів використання податкових надходжень слід зважати на те, що збільшення соціальної складової функціонування держави можливе лише за рахунок зменшення фінансування структурних реформ (спроби якнайшвидше вирішити всі поточні соціальні проблеми можуть спричинити соціальні катаклізми у майбутньому). Крім того, значне підвищення пенсій та заробітних плат у бюджетній сфері призводить до посилення інфляції, яка разом із негативним впливом на реальні доходи всіх ринкових агентів здорожує банківське кредитування. Тобто від захоплення соціальним популізмом страждають усі – і сучасні покоління, і їх нащадки. При цьому загрозу для України становлять спроби поповнення фінансових ресурсів держави за рахунок істотного збільшення податкового навантаження (наприклад, справляння у 2009 р. ввізного мита за ставкою 13 %) і посилення тиску на платників податків з боку фіскальних органів (зокрема, “прохання” про переплати).

Звісно, рецесію супроводжують фіскальні втрати, що змушує шукати шляхи підвищення ефективності перерозподільних процесів. Але це не є приводом для реалізації нашвидкуруч вигаданих фіскальних експериментів. Навпаки, криза має спонукати до тих податкових рішень, які мають надій-

¹³ *Вергелес Т.* Держава в трансформаційній економіці: теорії та реалії / Т. Вергелес // Світ фінансів. – 2009. – Вип. 1 (18). – С. 14.

¹⁴ *Claessens S.* Crisis Resolution, Policies and Institutions: Empirical Evidence / S. Claessens, D. Klingebiel, L. Laeven // Systemic Financial Crises: Containment and Resolution. – N.Y.: Cambridge University Press, 2005; *Honohan P.* The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises / P. Honohan, D. Klingebiel // Journal of Banking and Finance. – 2003. – Vol. 27.

не теоретичне підґрунтя. Можна дещо підвищити ставки фіскально мало-значущих податків та податкових платежів, які не переглядалися останніми роками, проте не слід забувати про можливості трансформації основних бюджетоутворюючих податків. Настав час звернути увагу на те, що пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб в Україні добре виконує функції субсидування заможних верств суспільства і стимулювання імпорту (відносно забезпечені громадяни створюють попит на дорогі товари іноземного виробництва), але навіть у 2008 р. не досягло рівня фіскальної ефективності прогресивного оподаткування доходів громадян 2003 р. (напередодні реформи). Отже, логічним було б рішення про перехід до прогресивної шкали (хоча б на основі так званої малої прогресії) та використання неоподаткованого мінімуму (на рівні прожиткового). Крім того, суттєвим важелем протидії соціальній стратифікації суспільства може стати запровадження податку на нерухомість фізичних осіб. Оподаткування нерухомості, від якого важче ухилитися, ніж від оподаткування доходів населення, сьогодні дійсно потрібне в Україні. Хоча проектування цього податку потребує особливої уваги. Так, відведення йому ролі основного інструмента перерозподілу доходів фізичних осіб (на базі запровадження різкої диференціації ставок оподаткування щодо вартості нерухомості) ми не вважаємо доцільним. Адже не виключено, що власник, наприклад, дорогого на сьогодні житла не є заможною людиною: зміна вартості багатьох об'єктів сталася автоматично під дією ринкових чинників з плином часу.

Для виконання регуляторної функції, про яку йдеться, оптимальним є саме податок з доходів фізичних осіб. Насамперед розмір грошового доходу характеризує статок громадянина та його здатність виконувати податкові зобов'язання¹⁵. Тому, як уже зазначалося, в Україні необхідно запровадити прогресивний, відповідний її соціально-економічним умовам, механізм справляння податку з доходів фізичних осіб за двома-трьома ставками¹⁶ та оподаткування нерухомості громадян за помірними диференційованими ставками. Такі фіскальні ініціативи відповідатимуть вимозі розбудови соціально справедливої податкової системи й дадуть змогу отримати додаткові надходження до державного бюджету (при закріпленні за ним частини надходжень податку з доходів фізичних осіб) і бюджетів органів місцевого самоврядування вже з наступного року. Причому за рахунок цих додаткових коштів доцільно фінансувати переважно видатки розвитку. Що ж стосується можливості компенсувати фіскальні втрати найближчим часом, то, на нашу думку, найобґрунтованішим рішенням було б удосконалення методики адміністрування ПДВ (у разі, якщо ці заходи забезпечать помітне підвищення фіскальної ефективності податку, варто розглянути

¹⁵ Пансков В. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения / В. Пансков // Российский экономический журнал. — 2007. — № 4. — С. 48.

¹⁶ З помірною максимальною ставкою, щоб не спровокувати нової тінізації доходів.

перспективу запровадження на вітчизняних теренах вже традиційних для країн ЄС його знижених ставок)¹⁷.

Ми позитивно оцінюємо розширення фіскальної ролі індивідуального акцизу з алкогольних напоїв та тютюнових виробів, яке відбулося у другій половині 2010 р. Адже відомо, що ціни на ці шкідливі для населення продукти в Україні і сьогодні є значно нижчими, ніж в інших країнах Європи (після висвітлених вище реформ європейського акцизного оподаткування). Крім того, аналітичні розрахунки за минулі періоди показують, що підвищення акцизного збору щодо вказаних товарів практично не справляло негативного впливу на обсяги виробництва ні в 1990-х, ні на початку двотисячних років.

Також очевидно, що податкова політика в Україні під час рецесії має слугувати інструментом заохочення підприємницької діяльності. У зв'язку з цим важливо, аби зміни в оподаткуванні прибутку стимулювали не “проїдання” коштів і “підтримання на плаву” всіх функціонуючих підприємств, а інвестиції у виробництво. Необхідно шукати нові податкові важелі сприяння прискоренню відтворювальних процесів на інноваційно-інвестиційній основі. Ними можуть бути, зокрема, механізм інноваційно-інвестиційного податкового кредиту чи зниження ставки податку на прибуток для суб'єктів ринку, які закуповуватимуть обладнання. Прийнятними для запровадження в Україні є також податкові механізми заохочення інвестицій в екологічні (енергозберігаючі) технології у формі прискореної амортизації та зменшення оподаткованого прибутку, які використовуються у країнах ЄС.

Давно очікуваними є також рішення щодо зменшення навантаження соціальних платежів на суб'єктів ринку – роботодавців та запровадження єдиного соціального податку. Щоправда, трансформації відповідних зборів слід здійснювати поступово, враховуючи кризові реалії. Поки що відбулося лише посилення навантаження соціальних платежів на суб'єктів малого бізнесу, яке зменшило привабливість використання спрощених форм їх оподаткування і не додало стимулів для детінізації економічних відносин (залишилися можливості ухиляння від сплати податків для підприємців – платників податку з доходів фізичних осіб).

Отже, на наше переконання, для пришвидшення виходу України з економічної кризи необхідною є податкова реформа еволюційного зразка. При цьому трансформації у сфері акумулювання і використання податків та податкових платежів мають здійснюватися на системних засадах, враховувати поточні економіко-інституційні реалії та євроінтеграційні наміри України, водночас сприяючи вирішенню економічних, соціальних та інституційних проблем. Так, повернення до прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб, запровадження податку на нерухомість громадян та удосконалення методики адміністрування ПДВ необхідно поєднувати з переходом до

¹⁷ Поступове зниження стандартної ставки ПДВ до 17 % у посткризовий період, на наш погляд, не призведе до пропорційного зниження цін і не слугуватиме дієвим механізмом заохочення інвестицій. Крім того, така податкова ініціатива суперечить реформам непрямого оподаткування, які проходять у країнах ЄС.

інвестиційно орієнтованої моделі оподаткування прибутку, зменшенням навантаження соціальних платежів на суб'єкти ринку – роботодавців, оптимізацією соціальних видатків бюджету та збільшенням його видатків розвитку. При пошуках конкретних форм реалізації цієї фіскальної концепції не варто ні ідеалізувати європейський досвід, ні відводити йому другорядну роль, пам'ятаючи, що спроби “винайти велосипед” в оподаткуванні послаблять позиції України у глобалізованому світі.