

**С. І. Юрій, А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук**

**СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОПОДАТКУВАННЯ  
ТА НОВІТНЯ ПАРАДИГМА ПОДАТКОВОЇ  
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

**Тернопіль  
2010**

УДК 336.22

ББК 65.9 (4Укр) 261.4

Ю 71

Юрій С. І., Крисоватий А. І., Кошук Т. В. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма по-даткової політики в Україні: Монограф. – Тернопіль: ТНЕУ, 2010. – 292 с.

**Рецензенти:**

Савельєв Євген Васильович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної економіки, Тернопільський національний економічний університет,

Іванов Юрій Борисович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри оподаткування, Харківський національний економічний університет,

Алексєєв Ігор Валентинович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, Національний університет “Львівська політехніка”.

Рекомендовано до друку

ISBN 978-966-654-253-6

© С. І. Юрій, А. І. Крисоватий, Т. В. Кошук, 2010  
© ТНЕУ, “Економічна думка”, 2010

## ПЕРЕДНЄ СЛОВО

*Учітесь, читайте  
І чужому научайтесь,  
Й свого не цурайтесь...*

*Тарас Шевченко*

Побудова і вдосконалення господарського механізму України потребує знань світових економічних процесів у поєднанні з особливостями національних традицій та звичаїв. Економічний розвиток будь-якої системи, в тому числі перехідної, визначається зростанням ефективної діяльності, яке підтверджується значним збільшенням її обсягів у результаті раціонального використання наявних обмежених ресурсів.

Україна, незважаючи на своє трагічне минуле і суперечливе сьогоднішнє, має феноменальне майбутнє. Його суть полягає у віковому збереженні національного буття та впевненості в ефективному використанні людського потенціалу. Досвід економічно розвинутих країн наочно демонструє, що вільне підприємництво є вищою формою порівняно з усіма минулими і сучасними системами господарювання. Саме таке поєднання людського фактора й природних ресурсів забезпечує ефективні умови споживання, здійснення заощаджень та інвестування, обсяги сукупного попиту і пропозиції, пропорції між реальним та фінансовим секторами економіки, умови взаємодії національного виробництва зі світовими економічними процесами.

Вивчення та запозичення досвіду європейського перерозподілу створеного продукту набуло актуальності ще на початкових етапах формування ринкової соціально-економічної й фіскальної систем в Україні. Дослідження концептуальних засад та практики організації соціально орієнтованого оподаткування у високорозвинутих країнах ЄС показувало, які важелі потрібно інкорпорувати у перерозподільні процеси України. Але пропозиції, які надходили з

теоретичної сфери й практики і передбачали комбінування елементів податкових систем різних країн, здебільшого не мали належного теоретичного обґрунтування та не враховували того, як нові фіскальні форми будуть узгоджуватись між собою і функціонувати за наявних на той час реалій господарювання. Рекомендації, взяті за основу при формуванні податкової системи України, не давали змоги забезпечити ефективний перерозподіл ВВП, їх неодноразово серйозно доопрацьовували або взагалі визнавали втіленням помилкових міркувань. Погляди вчених на це були до певної міри зрозумілими: у більшості наукових публікацій подавались пропозиції, як необхідно реформувати вітчизняне оподаткування і якими іншими податковими важелями, запозиченими із зарубіжної практики, доцільно замінити неефективно функціонуючі в Україні механізми. Про розробку науково обґрунтованої концепції податкових реформ, як правило, не йшлося.

З обранням євроінтеграційного вектора соціально-економічного розвитку України інтерес наукового співтовариства до європейського оподаткування посилювався. При цьому увага як вчених, так і практиків вже була звернута на дослідження податкової гармонізації та пов'язаної з нею податкової конвергенції в ЄС. Особливо актуальним стало виявлення можливостей запозичення досвіду оподаткування постсоціалістичних країн, які досягли успіхів на шляху ринкового трансформування соціально-економічних й фіскальних систем і завдяки цьому швидко долучилися до європейських інтеграційних процесів. Паралельно відбувалося розроблення рекомендацій щодо коригування перерозподілу ВВП на основі врахування особливостей економіко-інституційного середовища України – пошуки так званого національного “фіскального ноу-хау”. Ці напрямки досліджень часто поєднувались у розробках за принципом: чим більше змін, тим ефективнішим буде функціонування фіску. Податкові реформи також відбувались на базі запровадження ситуативних, вирваних з контексту теорії нововведень; одні фіскальні трансформації позитивно впливали на розвиток економіки, соціальної сфери і державних фінансів, інші – частково нівелювали цей вплив. Замість податкової конвергенції, з метою прискорення інтеграції у ЄС в Україні відбувалася така “розбудова” фіскального

регулювання, яка ще тривалий час не дасть змоги розвивати перерозподільні процеси за зразком високорозвинутих країн ЄС (впроваджувати нові податкові технології на основі самооподаткування, підтримувати високий рівень соціальних стандартів та ін.).

У процесі дослідження сьогоднішніх економічних проблем України стає очевидним, що зміни в оподаткуванні мають узгоджуватись між собою і органічно вписуватись у функціонуючу фіскальну систему. Однак, системне бачення реформ часто накладається на концептуальний підхід, згідно з яким Україні пропонується якнайшвидше долучитися до процесу податкової уніфікації, а ті сфери оподаткування, які поки що найменш гармонізовані в ЄС, розвивати за власним національним “фіскальним сценарієм”. Ми у цьому вбачаємо дві небезпеки. По-перше, розвиток соціально-економічних систем та державних фінансів в Україні, постсоціалістичних країнах ЄС і, тим більше, країнах з розвинутою ринковою економікою має багато відмінних рис. Тому спроби запозичити досвід європейського оподаткування шляхом накладання прогресивних для об’єднаної Європи податкових механізмів на економіко-інституційне середовище України можуть призвести до негативних економічних та фіскальних наслідків. Помилки, допущених на перших етапах ринкових трансформацій в Україні, надалі слід уникати. По-друге, конвергенція оподаткування в ЄС – це процес, який має певні напрямки розвитку і свою динаміку. Не можна орієнтуватися лише на сучасні здобутки податкової гармонізації. Країни ЄС намагаються оптимізувати своє оподаткування, тому тільки розуміння системи принципів цієї оптимізації може слугувати орієнтиром для розбудови фіскального регулювання в Україні.

У монографії розглянуто концептуальні засади формування та реалізації податкової політики і приділено особливу увагу новітній парадигмі застосування податкових інструментів як непрямого методу макроекономічного регулювання. Основу такої політики формують об’єктивні дивергенційні процеси виробничого циклу, які розщеплюються на операції, що виокремлюються у самостійні виробництва, котрі потребують обміну як у національних, так і в міжнародних масштабах. У праці зроблено акцент на дослідженні, з одного боку, впливу інституційних факторів на прийняття фіскаль-

них рішень, а з іншого – потенціалу перерозподільних механізмів щодо коригування інституційного середовища й суспільного розвитку. Викладене у монографії бачення стратегії і тактики ефективної політики оподаткування побудоване на розумінні того, що зміни податкового законодавства можуть слугувати дієвим інструментом згладжування економічного циклу лише за умови їхнього гармонійного поєднання з іншими заходами фіскального та грошово-кредитного регулювання в межах науково обґрунтованої доктрини соціально-економічного розвитку держави.

Розгляд тенденцій розвитку податкової політики європейських країн в умовах посилення інтеграції зумовлює необхідність визначення завдання, яке полягає у встановленні впливу соціально-економічної конвергенції на податкову гармонізацію, і навпаки. При цьому особливу увагу у праці звернуто на відмінності оподаткування у “старих” і “нових” країнах-учасниках інтегрованого ринку. В монографії охарактеризовано фіск у кожній країні ЄС та визначено оптимальні напрямки його подальшої трансформації. З урахуванням того, що будь-яка країна може використовувати лише ті податкові механізми, які відповідають сформованому в ній економіко-інституційному середовищу, зроблено спробу спрогнозувати, як розвиватимуться фіскальні процеси в Європі. При складанні цих прогнозів взято до уваги те, як країни ЄС за допомогою фіскального регулювання коригують соціально-економічні процеси, чи сприяє оподаткування поступу в суспільному розвитку. Основним стрижнем такого дослідження є розуміння того, що менш економічно розвинуті країни намагаються наздогнати високорозвинуті, а тому вони тяжіють до реформ, які роблять їхнє оподаткування більш подібним до кращих західноєвропейських зразків. Таким чином, ми розглядаємо розвиток податкових систем високорозвинутих країн ЄС у поєднанні з розвитком світової економіки, державних фінансів та змінами ролі держави у регулюванні соціально-економічних процесів.

Сучасний розвиток міжнародних економічних відносин потребує поступової інтеграції національної правової системи на засадах єдиних загальновизнаних норм і стандартів. Зазначений процес досягається, перш за все, завдяки приєднанню України до міжнародних конвенцій та угод, вступу до Світової організації торгівлі й

наміру входження до Європейського Союзу (ЄС). У цьому контексті адаптація податкового законодавства України до законодавства ЄС є одним з найважливіших напрямків стратегії інтеграції України до європейського політичного, інформаційного, економічного та правового простору. Це поступовий процес, розрахований на тривалу перспективу, що складається з низки послідовних етапів. Першим кроком на цьому шляху є адаптація митного законодавства. Проте на даний час не вирішеними залишаються дуже багато проблем з оподаткування зовнішньоекономічної діяльності підприємств, зокрема питання оподаткування товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. Враховуючи зарубіжний досвід у вирішенні цього питання, вважаємо за доцільне зосередити увагу на виконанні таких першочергових завдань:

- визначення митної вартості;
- вдосконалення апеляційної процедури щодо рішень митних органів;
- впровадження положень щодо обов'язкової інформації для імпортерів з тарифів та походження товарів;
- вдосконалення правил опублікування нормативних актів у галузі митного права і набуття ними чинності.

Таким чином, недосконалість вітчизняної податкової бази створює невиправдані фіскальні перепони на шляху експортно-імпортних вантажопотоків, а з іншого – залишає державний бюджет без потенційно можливих грошових надходжень.

Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми є реалізація митною службою України завдань, висунутих європейською спільнотою перед Україною на шляху її входження до ЄС, – приєднання нашої країни до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур. Основними заходами у цьому контексті можуть бути такі: подальший перегляд Митного кодексу з урахуванням положень законодавства ЄС та раніше наданих рекомендацій; вдосконалення організації роботи митної служби, спрощення і модернізація митних процедур на кордонах та всередині країни; розробка й впровадження механізму постійного інформування і надання консультацій суб'єктам ЗЕД щодо законодавства та процедур здійснення експортно-імпортних операцій.

Автори поставили перед собою завдання виявити позитивні й негативні аспекти розбудови фіскальної сфери в Україні і на цій основі дати рекомендації щодо оптимізації фіскального регулювання. У праці окреслено рамки найбільш оптимального для України оподаткування сьогодні (за сучасних реалій господарювання) та у перспективі (після досягнення поступу в розвитку соціально-економічної системи й державних фінансів), а також визначено стратегічні цілі і тактичні заходи тієї податкової політики, яка дасть змогу Україні долучитись до європейських інтеграційних процесів на вигідних для неї умовах. Дослідження трансформації вітчизняного оподаткування базується лише на змінах еволюційного характеру. Вважаємо, що радикальні податкові реформи дезорієнтують економічних суб'єктів, їм потрібен певний час, щоб пристосуватись навіть до незначних змін економіко-інституційного середовища і найголовніше – сприйняти фіскальне нововведення як позитивне. У монографії також виявлено шляхи оптимізації управлінської інфраструктури формування та реалізації податкової політики в Україні.



# 1

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ

### ***1.1. Інституційна трансформація теорії податкової політики соціально-ринкової держави***

Упродовж останніх двадцяти років тривають гострі дискусії з приводу побудови соціально-ринкової держави. Політики, економісти, фахівці-фінансисти оперують різними категоріями перерозподілу – бюджет, бюджетно-податкова політика, фіскальна політика, грошово-кредитна політика, фінансова політика, фінансова, податкова система і т. ін. Таке різноманіття категоріального інструментарію висуває проблему інституційної трансформації теорії податкової політики України на перший план, оскільки, використовуючи різні інструменти регулювання економічного розвитку, більшість науковців та практиків враховує тільки їхню юридичну суть, ігноруючи при цьому економічну, соціальну, культурну і політичну.

На сьогоднішній день геополітична ситуація у світі нагадує ту, що склалася після розпаду Радянського Союзу і всього соціалістичного табору, – геополітичний вакуум. Тоді результатом провалу комуністичної теорії став парад національних держав. Сьогодні ми є свідками краху ще донедавна популярної концепції відмирання держави в умовах глобалізації. Фінансова криза продемонструвала, що ні громадянам, ні великим корпораціям немає на кого розраховувати, крім свого уряду. Безпрецедентна хвиля націоналізації банків довела, що світ неминуче рухається у бік державного капіталізму. Щось схоже цивілізація переживала в кінці XIX – на

початку ХХ ст. Проте якщо тоді “інтереси Круппа стали тотожними інтересам Німеччини”, то зараз, навпаки, бізнес дедалі більше підлаштовуватиметься під вимоги державних інститутів. У сучасному світі не капітал диктуватиме умови національним урядам, а розвинуті бюрократичні машини, які маніпулюють думками мільйонів, будуть диригувати економікою. Це зовсім не означає, що ми йдемо до комунізму. Приватна власність залишиться у фундаменті суспільства. Проте капітал сам по собі не здатен ні боротися з нелегальною імміграцією чи глобальним потеплінням, ні навіть стабілізувати ситуацію на біржах. Вирішення макропроблем, що зачіпають усіх без винятку, вимагає деякого обмеження індивідуальної свободи. І в цьому сенсі людство рухатиметься в минуле, віддаляючись від ліберальної мрії абсолютної свободи.

Теорія неолібералізму в кінці 1970-х рр. прийшла на зміну кейнсіанству, що непогано зарекомендувало себе і зберігало за собою провідні позиції з часів Великої депресії. Найуразливішим місцем кейнсіанства була підтримка зростання економіки за рахунок збільшення видатків держави. За часів Великої депресії це було чи не єдиною можливістю врятувати економіку. Проте в майбутньому це призвело до непомірного нарощування дефіциту бюджету. Механізми, що були ефективними в 1930-х рр., виявилися провальними за надвиробництва. Структурна криза, яка охопила світ у 1970-х рр., призвела до неконтрольованої інфляції, і світу терміново потрібна була нова економічна доктрина. Нею став неолібералізм, суть якого полягає у відмові держави від прямого регулювання економіки, пануванні вільного ринку, а також у поверненні грошам основної ролі в питаннях управління економікою. Неоліберальна теорія Фрідмана передбачала боротьбу з інфляцією монетарними засобами (обмеженням грошової маси), зниженням податкового навантаження і відмовою від соціальних програм.

Проте багато економістів стверджують, що ефективність неолібералізму спочатку була сумнівною і в подоланні світової кризи її роль була не настільки значущою, як про це прийнято казати. На першому етапі панування ліберальної доктрини призвело до поглиблення наслідків структурної кризи. Рівень безробіття досяг свого піку в США до середини 1980-х рр., тобто через п'ять років після початку

ліберальних змін. Для Європи прийняття неолібералізму призвело до ще тривалішої хвилі безробіття – 15 років Старий Світ не міг перемогти тотальний дефіцит робочих місць. “Третій світ” зазнав розорення через боргову кризу, а функціонування грошово-кредитних та фінансових інститутів було порушено навіть у Сполучених Штатах. Одна за одною наставали фінансові кризи (у 1982, 1994 і 1997 рр.). У 1997 р. лише в США ліквідували понад 350 кредитних асоціацій та близько 150 банків. Все це свідчило про постійну фінансову нестабільність у світовій економіці. Ситуація почала налагоджуватися лише на початку XXI ст., але саме тоді неолібералізм заклав “міну”, що вибухнула сьогодні.

З 1995 р. в США почав розростатися величезний спекулятивний пухир: упродовж наступних восьми років ціни на акції зростали з феноменальною швидкістю – 23,6% на рік. Тим часом зростання прибутку корпорацій у цей період сповільнилося. Стимулом зростання цін на американські акції в 1994–2006 рр. були спекулятивні фактори, що забезпечують акціонерам великі прибутки на капітал. Сукупна ринкова вартість усіх пущених в обіг акцій американських корпорацій збільшилася з 5,5 трлн. дол. у 1994 р. до 23,1 трлн. дол. у 2006 р., тобто приріст становив 18,6 трлн. дол. Для порівняння: загальний обсяг американського ВВП у 2005 р. дорівнював 10,6 трлн. дол. Проте будь-який пухир рано чи пізно починає здуватися, і перші тривожні сигнали пролунали ще в серпні 2005 р. До весни 2006 р. США офіційно визнали наявність проблем на фондовому ринку, які посилюються сьогодні.

Після зниження інвестиційного буму в 1990-х рр міф про ефективність неолібералізму став підтримуватися іншим фактором – лібералізацією кредитів за рахунок зниження ставок на позики, що давало змогу підтримувати штучний попит і забезпечувало зростання економіки за рахунок споживчих витрат. Європейським країнам уникнути неоліберальної кризи допоміг розпад СРСР. Перегрівання економіки, яке спостерігалось ще в середині 1990-х рр., було ліквідоване в результаті появи нових ринків збуту.

Крах неоліберальної теорії на прикладі США – це не доказ, а підтвердження її неефективності. Ще наприкінці XX ст. економісти доводили, що найбільші темпи розвитку показують країни, які спо-

чатку відійшли від неоліберальної моделі, – Японія, Південна Корея і Китай, де держава жорстко керує економікою. У 1973–2008 рр. середньорічний темп зростання реального ВВП у Китаї становив 6,7%, у Південній Кореї – 8,3%, в Японії – 3,8%, тоді як у США – 2,4%, у Великобританії – 1,6%.

Заміною сучасних неоліберальних засад можуть стати неокейнсіанські теорії, зокрема моделі Харрода чи Домара. Їхня суть полягає у двох головних постулатах: держава має регулювати економіку, але стимулювання попиту здійснюється не за рахунок роздутих соціальних програм, а завдяки державним капітальним інвестиціям. Право на існування мають також альтернативні теорії, такі як “теорія очікувань” (ринок реагує на очікування, тому держава шляхом офіційних заяв може регулювати економіку) або “економіка пропозиції” (управляти бізнесом за допомогою податків, але не їхнім зростанням, як у Кейнса, а їхнім зниженням для стимулювання виробництва). Однак слід зазначити, що всі ці ідеї і зараз тією чи іншою мірою використовуються.

Після завершення глобальної кризи питання стоятиме навіть не про роль держави в управлінні економікою, а про вирішення класичного завдання ринкового господарювання: яким чином багаті повинні ділитися з бідними. Адже кожного разу початок системної кризи лежав у площині перерозподілу чи створення видимості перерозподілу благ. “Новий курс” Рузвельта, що вивів США з Великої депресії, передбачав перерозподіл благ державою: збільшені податки та соціальні програми дали змогу відібрати частину прибутків у великих компаній і спрямувати їх найбільш незахищеним верствам населення. Тоді ж у світі відбулося різке зниження норми прибутків, зникли компанії з рентабельністю в сотні відсотків, частка загального багатства у США, що належало 1% найбагатших домогосподарств, знизилася з 35% в 1940-х рр. до 16% у 1976 р. Відмова від кейнсіанства допомогла великим підприємствам повернути статус-кво: вищезазначений показник в 2005 р. зріс до 38%. Прихід же неолібералізму створив видимість перерозподілу благ – акціонерні товариства. На тлі стагнації реальних заробітних плат найманим робітникам було запропоновано компроміс у вигляді розподілу акцій як бонусів до заробітної плати. Це дало змогу

також прив'язати робітників до частки великого капіталу. Така модель при зростаючому споживанні справді могла спровокувати кризу ще десятиліття тому. Саме усвідомивши можливу загрозу, США в середині 1990-х рр. зробили ставку на кредитування, в результаті якого населенню було надано ряд благ і при цьому вдалося уникнути зменшення прибутку бізнесу. Проте й це виявилось лише тимчасовим вирішенням проблеми.

Сьогодні світ стоїть на порозі нового етапу розвитку соціально-ринкової держави. У найближчій перспективі роль держави в управлінні економікою зростає. Проте корпорації добровільно не захочуть надавати фінансову підтримку робітникам у всьому світі. Хоча саме стабільне збільшення попиту є основою ринкової економіки, і без зростання реальних доходів населення неможливо збільшувати споживання. Таким чином, необхідні або нові технології, що допомагають зберегти зростання прибутків та зарплат одночасно, або новий "соціальний податковий договір", який все ж змусить корпорації пристосовуватися до нових умов перерозподілу.

Поява нових кризових явищ функціонування економіки України, яка збіглася у часі з поглибленням світової економічної кризи, вкотре загострила проблему пошуку ефективних фіскальних інструментів подолання негативних тенденцій соціально-економічного розвитку. Як відомо, за допомогою податкової політики держава може, з одного боку, коригувати потоки ринкового переливання капіталу, а з іншого – ініціювати необхідні соціально-економічні зрушення шляхом формування фінансового забезпечення тих чи інших видатків бюджету. Необхідно лише збалансувати інтереси всіх учасників перерозподільних відносин так, щоб забезпечити максимальні податкові надходження при мінімальному негативному впливі фіскалу на економічну активність платників податків. Проте це не просто здійснити на практиці навіть в умовах розвинутої ринкової економіки, не кажучи вже про складнощі оптимізації оподаткування в країнах з ринковою економікою, що тільки утверджується.

Податкова політика в Україні має відрізнятись від податкової політики у країнах Заходу хоча би тому, що за ринкового трансформування соціально-економічної системи існує низка структурних проблем, які потребують нагального вирішення. Ці проблеми, як

правило, не поставали перед країнами з розвинутою ринковою економікою, оскільки їхні соціально-економічні системи змінювались поступово, реагуючи на виклики підвищення ефективності господарювання, і не набували значних диспропорцій. Україна, навпаки, отримала у спадок неефективну економіку та гіпертрофований соціальний сектор і вже на початку ринкової трансформації була змушена розбудовувати фіскальну сферу в умовах значних структурних перекосів. Чимало з них сьогодні лише поглибились, тому основним завданням податкової політики в Україні має бути сприяння системним зрушенням, а не підтримка стабільного функціонування сформованої відносно оптимальної соціально-економічної системи, як це відбувається у країнах Заходу.

Крім цього, потрібно зважати, що рівень економічного розвитку України є значно нижчим, ніж країн з розвинутою ринковою економікою, а вітчизняні ринкові відносини відрізняються від традиційних зразків. Інституційне середовище в Україні складається з інститутів ринкової та етататичної економіки, їхніх комбінацій, які породжують корупцію, і транзитивного типу ментальності, для якого нормою є, зокрема, низька фіскальна свідомість. Якщо більшість постсоціалістичних країн – нових членів ЄС – швидко досягла зростання ВВП на основі ринкового трансформування соціально-економічної системи та без особливих проблем запровадила чимало західноєвропейських фіскальних форм, то Україна неодноразово стикалася з негативними економічними і фіскальними наслідками невдалих реформ, що посилювало дисбаланс між запозиченими із зарубіжної практики податковими інструментами та реаліями господарювання і зумовило появу скептичного ставлення громадян до держави як ініціатора прогресивних змін та небажання фінансово підтримувати її діяльність. Таким чином, податкова політика в Україні має, з одного боку, враховувати поточні економічні, соціальні й інституційні умови, а з іншого – бути спрямованою на те, щоб поліпшити соціально-економічну ситуацію і відкоригувати інституційне середовище<sup>1</sup>.

Ще однією проблемою формування та реалізації податкової політики у країнах з ринковою економікою, яка утверджується, є те, що

<sup>1</sup> Колодко Г. Інститути, політика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 50.

більшість відомих фіскальних рецептів була апробована на Заході. Інакше кажучи, існують інституційні складності вибору оптимальної стратегії фіскального регулювання і застосування її окремих елементів. Потрібне насамперед чітке концептуальне бачення необхідних соціально-економічних реформ та податкових інструментів, які забезпечать їхню реалізацію. При цьому використання таких інструментів має бути адаптованим до вітчизняних реалій господарювання. Йдеться, власне кажучи, про необхідність пошуку національного фіскального ноу-хау – комплексу механізмів, який сприятиме якісно новим змінам у соціально-економічному розвитку.

Водночас для України важливо розбудовувати фіскальну сферу на базі тих податків і податкових платежів, які забезпечують левову частку податкових надходжень у країнах з розвинутою ринковою економікою та, зокрема, в ЄС. Адже запровадження якихось унікальних національних фіскальних форм чи архаїчних податків (наприклад, податку з обороту) хоч і може вирішити окремі економічні та фіскальні проблеми, але призведе до послаблення позицій України у глобалізованому світі й перекреслить всі її сподівання взяти участь у європейській інтеграції. Тим більше, що сучасне оподаткування країн з розвинутою ринковою економікою – це той еталон, до якого потрібно наблизити вітчизняне оподаткування у перспективі. Основна проблема полягає у тому, щоб знайти оптимальну комбінацію прогресивних податкових інструментів і час від часу її переглядати разом зі змінами економічних, соціальних й інституційних умов. Це складне завдання, оскільки Україні чи не вперше доведеться трансформувати фіскальні процеси за принципом системної реформи.

З другої половини 90-х рр. ХХ ст. до 2005 р. податкова політика в Україні була спрямована на те, щоб зменшити рівень оподаткування. При цьому зміни податкового законодавства базувалися на міркуваннях, що будь-яка ліберальна податкова реформа є запорукою покращення динаміки економічного розвитку. Відбувалося зниження ставок податків і коригування механізмів їхнього справляння, скасування окремих податкових платежів, а також масштабне надання податкових пільг галузевого й територіального спрямування. Перші успішні фіскальні трансформації (зниження ставок ПДВ та

податку на прибуток) додавали аргументів лобістам при ініціюванні преференцій в оподаткуванні, а макроекономічна стабілізація (згодом зростання ВВП) дала змогу прихильникам “всесильності” ринкового саморегулювання реалізувати чимало фіскальних експериментів, не переймаючись питаннями їхнього наукового обґрунтування. Навіщо ж заглиблюватись у теорію та проводити складні математичні розрахунки, якщо подібні реформи загалом вдало (без особливих втрат для бюджету) вже були апробовані країнами-сусідами, а весь світ захопився ідеями податкової лібералізації?

У 2005 р., коли стало очевидно, що чимало зі здійснених поспіхом податкових трансформацій істотно спотворюють конкурентне середовище господарювання, призводять до значних фіскальних втрат і при цьому не вирішують макроекономічних завдань, відбувся перегляд орієнтирів податкової політики. Основною метою фіскальної реформи було визначено усунення всіх диспропорцій в оподаткуванні та першочергове спрямування додатково залучених до бюджету податкових надходжень на фінансування соціальних видатків. Вона передбачала скасування територіальних і більшості галузевих податкових пільг, а також коригування механізмів справляння ПДВ (ускладнення процедури відшкодування) та податку на прибуток (розширення складу валових витрат). При цьому робилися спроби підвищити ефективність податкового контролю, різко збільшувались заробітна плата працівників бюджетної сфери, пенсії й інші соціальні виплати. Проте таке радикальне “відновлення справедливості” дезоріентувало більшість суб’єктів ринку<sup>2</sup>, призвело до зменшення темпів зростання ВВП і приросту інвестицій, спричинило значне зростання обсягів імпорту<sup>3</sup> та вкотре похитнуло довіру громадян до держави як ініціатора прогресивних соціально-економічних зрушень в інтересах всього суспільства<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Поширилися очікування щодо подальшого різкого погіршення податкового середовища господарювання.

<sup>3</sup> Внутрішня пропозиція не встигала відреагувати на швидке зростання внутрішнього попиту, а також збільшився попит населення на товари, які не виробляються в Україні.

<sup>4</sup> Навіть підвищення пенсій, темпи якого випереджали темпи приросту заробітної плати в реальному секторі економіки, не завжди сприймалось позитивно окремими соціальними групами.



Якщо раніше популяризувались будь-які податкові ініціативи щодо спрямування додаткових фінансових ресурсів у реальний сектор економіки і бюджетне фінансування лише нагальних (мінімальних) соціальних видатків, то з 2005 р. відбулось значне посилення ролі перерозподільних процесів для розширення соціальної складової функціонування держави. Інакше кажучи, спочатку податкова політика посприяла “консервуванню” неоптимальної соціально-економічної системи, а пізніше, не враховуючи потреби структурних реформ, перетворилась на інструмент побудови “соціального дива” в умовах імпортноорієнтованої економіки. І навіть частковий відхід від соціального популізму 2006–2007 рр., який супроводжувався поверненням до попередньої практики прийняття фіскальних рішень, не став поштовхом для розробки нової, науково обґрунтованої моделі податкової політики. У 2008–2009 рр. між двома крайностями – ринком “на службі” у заможних прошарків суспільства та “повітряними замками” негайного досягнення соціальної справедливості – було обрано другу.

Сьогодні Україні доводиться вибудовувати свою фіскальну стратегію в дуже складних умовах. Оприлюднені прогнозovanі показники дефіцитів бюджетів у середньому по 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. свідчать про те, що значні потоки обмежених рецесією недорогих позикових ресурсів світового ринку капіталів будуть спрямовані у державний сектор на території євроінтеграції, крім задоволення чималих позикових “запитів” США й інших високорозвинених країн. Більш того, в ЄС на найвищому рівні вже відверто ведуть мову, що окремим країнам не уникнути підвищення податкового навантаження. Можна, звичайно, оптимізувати (скоротити і переглянути структуру) видатки бюджету, але всі розуміють, що такі рішення в радикальному їхньому варіанті (потрібні значні коригування обсягів видатків) є ризиковими з політичної точки зору.

Очевидно, що на зовнішні позики, крім дешевих (порівняно з іншими борговими інструментами) кредитів МВФ, Україні особливо розраховувати не доводиться. Проте й МВФ не буде “вливати” ко-

шти в українську економіку постійно (якщо, звичайно, взагалі прийме рішення про відновлення кредитування). МВФ – це не благодійна організація, а фінансовий інститут, що функціонує для підтримки здійснення країнами, які “наздоганяють” високорозвинені, структурних реформ і недопущення “обвалу” їхніх грошових одиниць. Тому Україна сьогодні просто 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 фіскальних функцій, так і регулювальних завдань.

Якою ж має бути інституційна парадигма сучасної ефективної податкової політики?

По-перше, щоб забезпечити позитивні результати, податкова політика, як і економічна політика загалом, має базуватися на баченні та водночас бути вільною від ілюзій. Без бачення податкова політика (і ті, хто її реалізує) страждає незавершеністю, нерішучістю й, безумовно, непереконаливістю. Вона нагадує подорож без кінцевого пункту. Довгострокове бачення має бути водночас амбіційним і реалістичним, виконуючи роль вказівника правильного напрямку розвитку суспільства та шляху реалізації його сподівань. Це бачення має стимулювати їхнє формування, але водночас обмежувати сподівання розумними межами, щоб їх можна було з часом задовольнити<sup>5</sup>. Якщо відсутність такого бачення на практиці прикривається декларативними ілюзіями “позитивних шоків” чи “цивілізаційних ривків” і поспіхом намальованою картиною безхмарного майбутнього напередодні виборів, то перспективи економічного зростання та підвищення ефективності перерозподільних процесів не будуть надто обнадійливими.

По-друге, податкова політика має базуватися на теорії, яка пояснює механізми функціонування економіки і її зростання під впливом застосування перерозподільних важелів. Погана теорія слугує базисом лише поганої політики. Ефективна податкова політика може бути сформована і реалізована лише на основі науково обґрунтованої економічної доктрини. Для успішного проведен-

---

<sup>5</sup> Колодко Г. Институты, политика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 46.

ня податкової політики, тобто для здійснення цілеспрямованого й осмисленого впливу на суб'єктів перерозподілу ВВП з метою досягнення цілей розвитку – кращого задоволення потреб суспільства на основі підвищення конкурентоспроможності підприємств та ефективного обслуговування індивідуальних і корпоративних агентів, потрібні фундаментальні знання. Вони мають базуватися не лише на практичному досвіді, а й на надійній економічній теорії, яка, на жаль, не завжди доступна. М. Калецький помітив, що на відміну від найпоширенішої думки ті, хто реалізує політику, дослухаються до економістів, але тільки попереднього покоління. Проте навіть сучасні економісти оперують лише окремими елементами економічної теорії, деякими емпіричними результатами і фрагментами дискусій. Це особливо гостро відчутно в умовах постсоціалістичної трансформації.

Однак головна проблема полягає у тому, що існує багато суперечливих економічних підходів, які можуть “прокласти немало доріг у пекло”. Тому ті, хто реалізує податкову політику, постійно стоять перед дилемою: до кого дослухатись, а кого ігнорувати? Які ідеї використати і які відкинути? Отже, ризик помилок великий, що посилюється невіглаством багатьох політиків та чиновників, а також тим, що навіть ті, які дещо розуміють в економіці і фіскальних процесах, часто припускаються політичних помилок. Така вже специфіка економічної теорії. Більш того, прагнення діалогу й компромісів, гнучкості та відкритості, хоч у багатьох ситуаціях і виправдане, часто суперечить потребі в забезпеченні методологічної та фактичної правильності й академічної скрупульозності. Середні значення є корисними у статистиці, але не в економіці розвитку чи теорії зростання. Ефективна податкова політика не може бути результатом “усереднення”, коли одні елементи беруться з одного наукового підходу, а інші – з іншого і відбувається змішування монетаризму й неокейнсіанства, нової інституційної економіки і шведської школи, соціалізму та капіталізму з єдиною метою – задовольнити побажання якомога ширшого кола вчених.

Особливо деструктивний характер у постсоціалістичній реальності мають спроби поєднати ліві ідеї соціал-демократичного напрямку з елементами неоліберальної економіки, висмикнутими

з контексту теорії, яка застосовується в зовсім іншому світі високо-розвинутого капіталізму<sup>6</sup>. Такі спроби перешкоджають наближенню країни до потенційно можливих темпів економічного зростання і, що особливо важливо, не дають змоги зберегти досягнуту зі значними зусиллями динаміку в довгостроковій перспективі.

Для України важливо також будувати податкову політику з врахуванням сучасних орієнтирів розвитку світового та європейського оподаткування: а) посилення фіскальних позицій податків на споживання – інструменту “страхування” бюджету під час погіршення кон’юнктури; б) перегляд “обтяжливої” для підприємницького сектору і державних фінансів західноєвропейської соціальної доктрини; в) посилення фіскальних позицій екологічного оподаткування як інструменту вирішення глобальних екологічних проблем; г) ліквідації податкових “гаваней” для запобігання “підриву” фінансової основи “держави суспільного добробуту”; ґ) запровадження податку на трансакції як обмеження подальшого некерованого розростання фінансового сектору (для мінімізації ризику повторення сучасної світової кризи в майбутньому).

По-третє, різноманіття підходів приховує велику кількість інтересів. За конфігурацією конфліктних інтересів потрібно стежити ще уважніше, ніж за змінами теорії, щоб збагнути, чому перемагають ті чи інші підходи. Насправді ж важливі відмінні один від одного інтереси, а не погляди. В кінцевому підсумку домінують певні інтереси, а не позиції. У цьому контексті інтереси є первинними, а погляди мають другорядне значення. Останні часто є об’єктом купівлі-продажу і навіть інтелектуальної корупції.

Яскравим прикладом на підтвердження зазначеного вище в останні роки слугує лобіювання переходу до пропорційного оподаткування доходів фізичних осіб – ідеї, помилкової з теоретичної точки зору та шкідливої з практичних міркувань. Вона є неправильною з позицій як можливості заохочення національних інвестицій, так і забезпечення соціально справедливого перерозподілу доходу. Ці два аспекти неподільні, оскільки перехід до пропорційного персонального оподаткування завжди передбачає передачу певної

---

<sup>6</sup> *North D. Understanding Economic Change and Economic Growth // Distinguished Lectures. – 2002. – No 7.*

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. Останні двадцять років перехідного періоду переконливо це довели. Така політика помітно посилює торговий дисбаланс, стимулюючи імпорт дорогих товарів і відплив капіталу. В кінцевому підсумку ресурсів в економіці виявиться менше, а не більше. Пропорційне персональне оподаткування не лише не справедливе, а й справляє дестабілізуючий вплив, підриваючи ефективність виробництва і, отже, негативно впливаючи на перспективи економічного зростання<sup>7</sup>. Чим є дискусія, роздута неоліберальними колами, про бажані для них реформи податкової системи під гаслом спрощення шляхом запровадження пропорційної ставки персонального податку з метою (як стверджують неоліберали) справедливішого перерозподілу і надання системі більшої ефективності? Чим – помилкою чи обманом? Тоді як одні, наївно розуміючи цю проблему, просто помиляються (їх переважна більшість), інші свідомо і цинічно брешуть, бо їх цікавить тільки одне – сплачувати менше податків<sup>8</sup>.

По-четверте, ефективна реалізація дієвої податкової політики потребує рішучості й політичної волі. Ті, хто приймає рішення, мають знати, чого вони хочуть; ми справді повинні знати, “за що боремося і куди йдемо”. Без такого знання навіть найкраща теорія не допоможе, оскільки дуже й дуже мало людей розуміє, як її використовувати. У правильних відповідях буде мало користі, якщо ті, хто приймає рішення, не знають запитань.

По-п’яте, податкова політика – це мистецтво координації. Складна природа економічної діяльності зумовлює необхідність одночасно займатися найрізноманітнішими питаннями. Звичайно, одні з них є важливішими та актуальнішими за інші. Здатність виявляти те, що справді важливо й актуально, і відрізнити фундаментальні й стратегічні питання від звичайних повсякденних проблем – це особливий дар, яким володіють не всі причетні до формування

---

<sup>7</sup> Колодко Г. Институты, политика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 48.

<sup>8</sup> Колодко Г. Этика в бизнесе, экономике и политике // Вопросы экономики. – 2007. – № 11. – С. 54.

і реалізації податкової політики. З одного боку, податкову політику можна порівняти з управлінням великою компанією або організацією, де необхідно миттєво приймати найрізноманітніші рішення (інколи в кризовій ситуації) часто на основі неповної інформації та під зовнішнім тиском. З одного боку, це стратегічна діяльність, яка потребує широти поглядів, перспективного бачення і здатності глибоко обмірковувати проблеми. Потрібно також творчо взаємодіяти з інтелектуальними прибічниками та експертами, іноземними і, що найголовніше, соціальними партнерами. Якщо вдається досягти координації всіх цих компонентів, мінімізувати “інформаційний шум” та тертя в механізмах прийняття фіскальних рішень, то політична машина працює: прийняті рішення не суперечать одне одному; функціонують канали позитивного зворотного зв'язку; усуваються перешкоди на шляху бажаних процесів і з часом в економіці починають виявлятися довгоочікувані результати – вона зростає із супутнім збільшенням податкових надходжень.

Нарешті, по-шосте, політика у всіх сферах, враховуючи податкову, є мистецтвом компромісу. Потрібно завжди шукати творчий консенсус, який поєднає необхідне з можливим, збалансує суперечливі інтереси суспільства, розв'яже конфлікти між коротко- та довгостроковими інтересами специфічних соціальних груп, між фіскальними потребами центру і регіонів, між платниками податків та реципієнтами бюджетних коштів, між споживачами й виробниками. Якщо потенційно конфліктні ситуації не будуть пом'якшені за допомогою політичних інструментів, то досягти компромісу буде важче. Більш того, всі або майже всі мають бути задоволені досягнутими результатами (перерозподілом ВВП) приблизно однаково. Лише такий компроміс може слугувати фундаментом для побудови якісно нової довгострокової суспільної конструкції.

Все це потрібно враховувати при виборі стратегії й тактики податкової політики.

## **1.2. Дивергенція підвалин стратегії і тактики політики оподаткування**

Циклічність суспільного розвитку призводить до того, що в суспільстві постійно відбуваються соціально-економічні зміни. Все це спонукає до необхідності постійного коригування стратегії і тактики державного управління. Ось чому податкова політика як невід'ємний атрибут держави має бути мобільною та еластичною. Держава може використовувати ряд інструментів для вирішення суперечностей, які виникають у суспільстві. Проте провідне місце серед них посідає саме політика держави в галузі оподаткування.

На сьогодні податкова політика, з одного боку, забезпечує фінансову базу держави, а з іншого – є головним знаряддям реалізації її економічної політики. Податки в руках держави виступають основним інструментом державного регулювання економіки, засобом формування доходів бюджетів і стимулювання науково-технічного прогресу, обмеження зростання цін та рівня інфляції.

Податкова політика забезпечує гарантоване й стабільне надходження доходів бюджету, а також дає державі можливість впливу на всі сторони соціально-економічного розвитку. Ось чому держава маневрує податками залежно від ситуацій, які складаються в суспільстві, впливаючи на різні сторони діяльності платників податків. Водночас на податкову політику постійно здійснюється тиск з боку платників податків, зацікавлених у зменшенні податкового навантаження, адже вони здебільшого розглядають податки як засіб зменшення своїх особистих доходів. Без збалансування інтересів держави та платників податків за допомогою налагодженої і виваженої податкової політики неможливе стабільне й виважене існування самої держави.

Податки слугують одним з головних інструментів у руках держави у здійсненні та реалізації економічної й соціальної політики. Вирішення зазначених завдань прямо залежить від обсягів надходжень податкових платежів. Вони є найбільш адекватним свобіді їхніх платників методом встановлення взаємовідносин держави з платниками податків. Держава, виражаючи інтереси суспільства в різних сферах життєдіяльності, виробляє та впроваджує відповідну

політику: економічну, соціальну, екологічну, демографічну й ін. При цьому як засоби взаємодії об'єкта та суб'єкта державного регулювання соціально-економічних процесів використовуються фіскальні й регулюючі механізми.

Розробивши податкову політику, держава визначає напрямок розвитку, а також стратегію і тактику досягнення поставленої мети. Ось чому податкова політика має чітке спрямування при відповідній тактиці на вирішення конкретних завдань та проблем, а у стратегічному плані – на вирішення довгострокових проблем через їхню прогнозування. Саме це дає нам змогу виокремити економічні поняття “податкова стратегія” і “податкова тактика”.

Вичерпним, на нашу думку, є визначення податкової стратегії і тактики, яке дав білоруський економіст Н. Є. Засць: “Податкова стратегія визначає довгостроковий курс держави у сфері податків і передбачає вирішення великомасштабних завдань. Податкова тактика передбачає вирішення завдань конкретного періоду розвитку шляхом внесення змін та доповнень у податкову систему і податковий механізм”<sup>9</sup>.

Я. В. Литвиненко податкову стратегію розглядає як “...складову податкової політики, яка розробляється на визначений період і від якої залежить стабільність та економічний розвиток держави”<sup>10</sup>. За канонами понятійного визначення, таке трактування, на наш погляд, розмиває межі між тактикою та стратегією податкової політики, адже дуже важко спрогнозувати стратегію податкової політики на визначений період.

Лаконічними є визначення податкової стратегії й тактики в інтерпретації І. В. Горського: “Податкова стратегія – це політика у сфері оподаткування, яка здійснюється з розрахунком на перспективу. Податкова політика, яка проводиться з розрахунком на теперішній час, – це податкова тактика”<sup>11</sup>. За науковими постулатами, ці визначення не мають глибокого методологічного бачення певних причинно-наслідкових зв'язків, але їхня простота має свій індивідуалізм.

<sup>9</sup> Заяц Н. Є. Теорія податків: Уч. посіб.- Мн.: БГЕУ, 2002. – С. 66.

<sup>10</sup> Литвиненко Я. В. Податкова політика. – К.: МАУП, 2003. – С. 224.

<sup>11</sup> Заяц Н. Є. Зазначена праця. – С. 66.



Історія формування і реалізації податкової політики свідчить про те, що податки можуть бути не лише джерелом наповнення бюджетів різних рівнів, а й інструментом регулювання тих чи інших соціально-економічних процесів – перерозподілу доходів між членами суспільства, стимулювання окремих видів господарської діяльності та обмеження розвитку інших. Свідоме використання державою податків для досягнення певної мети відбувається у межах податкової політики. Суть, структура і роль системи оподаткування визначаються саме податковою політикою, яка є винятковим правом держави, що самостійно проводить цю політику в країні з урахуванням завдань соціально-економічного розвитку. Через податки, пільги та фінансові санкції, а також обов'язки щодо сплати податків і відповідальність за порушення норм податкового законодавства, які є невід'ємною частиною системи оподаткування, держава висуває єдині вимоги до ефективного господарювання у країні.

Податкова політика має передбачати систему заходів, які проводяться урядом держави, щодо вирішення певних коротко-строкових і довгострокових суспільних завдань за допомогою системи оподаткування країни. До довгострокових завдань належать досягнення економічного зростання, максимального рівня зайнятості населення країни і підвищення його добробуту. Коротко-строковими цілями можуть бути наповнення державного бюджету, досягнення його збалансованості, стимулювання інвестиційної діяльності й ін.

Зміна стратегії та тактики податкової політики забезпечує значно ширше коло можливостей для функціонування інструментарію економічної політики держави, ніж будь-які інші засоби державного управління. Фактично, зміни в оподаткуванні є загалом найприйнятнішим інструментом державних фінансів через те, що уряду простіше і швидше проводити такі дії, ніж змінювати видатки бюджетів чи маніпулювати інструментами монетарної політики. Будь-яке державне втручання у соціально-економічне життя обов'язково пов'язане зі змінами сукупного попиту, який слугує макроекономічним індикатором практичної реалізації стратегії й тактики податкової політики. Подібно до змін у державних видатках, зміни у тактиці

податкової політики зміщують криву сукупного попиту, але непрямо. Підвищення податкового навантаження зменшить купівельну спроможність домогосподарств, а зниження рівня оподаткування дасть змогу підвищити купівельну спроможність.

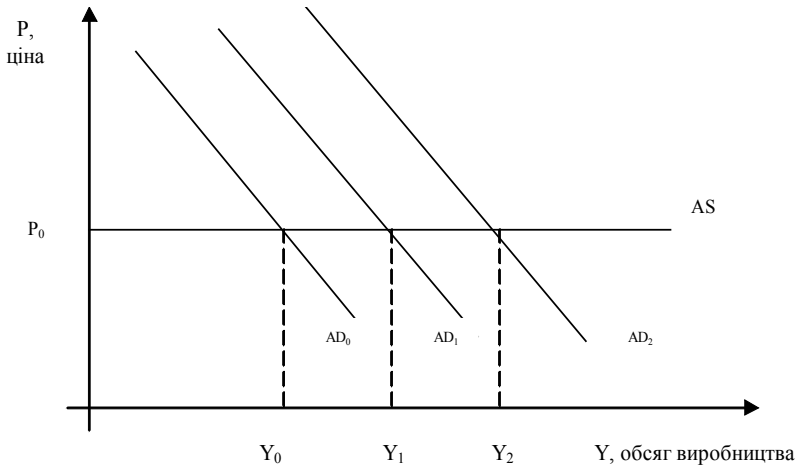
Існують дві важливі відмінності між податковою політикою та державними видатками. Зміст першої полягає у тому, що податкова політика працює в протилежному напрямку. Підвищення державних видатків змістить криву сукупного попиту праворуч, тоді як підвищення рівня оподаткування зменшить сукупний попит (змістить криву ліворуч).

Друга особливість полягає в тому, що зміни у податковій політиці мають менший вплив на сукупний попит, ніж зміни у державних видатках. Інакше кажучи, підвищення урядових видатків на 10 млн. грн. змістить сукупний попит праворуч на 10 млн. грн. Зменшення рівня оподаткування на таку саму суму збільшить сукупний попит менше, ніж на 10 млн. грн., оскільки споживачі, найімовірніше, заощадять частину доходів від зниження податкового навантаження. Якщо покупці вирішать заощадити 20% цієї суми, то ефект буде дорівнювати зростанню сукупного попиту на 8, а не на 10 млн. грн. (рис. 1.2.1).

Загальна стратегія податкової політики охоплює пріоритетні цілі, пов'язані з функціонуванням системи оподаткування, та методи їхнього досягнення сьогодні. Це дає змогу забезпечити в майбутньому реалізацію інших заходів.

Переконання в необхідності здійснення податкової реформи панує серед представників політичної та економічної еліти. Основними завданнями податкової реформи як однієї з найважливіших частин стратегії економічного зростання є оптимізація податкового навантаження, посилення податкового контролю за витратами виробництва, мінімізація витрат на виконання податкового законодавства й адміністрування податків. Система оподаткування має бути гранично спрощена, що дасть змогу розширити базу оподаткування, скоротити витрати на документообіг та утримання податкової служби і, таким чином, збільшити обсяг надходжень до бюджету без підвищення (або навіть за зниження) ставок податків. Необхід-

но підвищити оподаткування непродуктивних видів діяльності: бізнесу розваг, деяких видів посередництва й ін.<sup>12</sup>



**Рис. 1.2.1. Вплив податків та видатків на сукупний попит<sup>13</sup>**

При переході до ринкової економіки мають змінюватись, як система оподаткування, так і методи нарахування та сплати податків, а відповідно, й порядок їхнього адміністрування. При цьому в питаннях формування і реалізації податкової політики слід уникати сліпого копіювання досвіду окремих країн світу. Не можна накладати податкову систему будь-якої країни на українську дійсність. Будь-які новації у податковому законодавстві мають знаходити ві-

<sup>12</sup> Однією з основних цілей формування ефективної податкової політики є поліпшення фінансового стану підприємств усіх форм власності, особливо пріоритетних напрямків виробництва. З одного боку, податки зобов'язані забезпечити стабільну фінансову базу держави, а з іншого – залишити достатньо коштів підприємствам та громадянам з метою збереження максимальної зацікавленості у результатах їхньої діяльності. Регулювання нових економічних відносин потребує гнучкої податкової політики, яка би дала змогу оптимально пов'язати інтереси держави з інтересами пересічних платників податків.

<sup>13</sup> *Крисоватий А., Луцук А.* Податки і фінансова політика: Навч. посіб. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

дображення лише після проведення глибокого вивчення існуючої проблеми та досвіду окремих елементів системи оподаткування країн з ринковою економікою, проведення ґрунтового аналізу доцільності зазначеної норми і можливості її застосування в податковому законодавстві нашої держави.

Оскільки країна не може встановлювати занадто високий рівень оподаткування, тому що цьому протидіє суспільство, вона змушена використовувати державні запозичення для покриття державних видатків. Однозначно оцінювати цю ситуацію не можна. Все залежить від конкретного моменту соціально-економічного розвитку суспільства. Головним при цьому є те, що державні запозичення треба повертати, а повертати їх можна лише за рахунок додаткових надходжень тих самих податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Таким чином, державні запозичення – це не що інше, як відстрочені на майбутнє податки, збори й обов'язкові платежі.

Проблему ідеальної податкової політики можна окреслити таким чином: який зі способів – податки чи запозичення (як відстрочені податки на майбутнє) – краще відповідає найвищим цілям розвитку суспільства, забезпечує оптимальний розподіл наявних та завжди обмежених ресурсів між державою й приватним сектором. Як і податки, збори та обов'язкові платежі, запозичення окремо чи в комплексі впливають на соціально-економічний стан у країні, суспільне багатство й особисте благополуччя громадян.

Цілями податкової політики, а отже, орієнтирами стратегії податкової політики в Україні мають стати:

- стимулювання динамічного розвитку економіки на принципах економічного зростання;
- забезпечення оптимального наповнення бюджетів та стабільності у сфері державних фінансів;
- структурна перебудова економіки, заохочення інвестиційної й інноваційної діяльності;
- стимулювання розвитку зайнятості та самозайнятості;
- підвищення добробуту населення і забезпечення розвитку людського капіталу.

Для досягнення задекларованих цілей податкової політики необхідно пам'ятати, що тактичне зниження податкового навантажен-

ня не має супроводжуватися скороченням доходів бюджету. Інакше таке скорочення відобразатиметься на скороченні видатків (отже, на послабленні ефективності податкової політики) чи на спробах емісійного (інфляційного) або позикового фінансування дефіциту. Ось чому тактика податкової політики має неодмінно містити стимулюючі складові, які би безпосередньо сприяли пожвавленню економічного зростання та компенсації втрат податкових надходжень за рахунок зростання податкової бази вже на перших етапах реалізації стратегії податкової політики.

Ретроспективна динаміка ролі держави в економіці підтверджує, що ефективність державного регулювання перебуває у прямій залежності від якості розуміння та застосування принципів формування державних доходів з метою підтримання макроекономічної і соціальної рівноваги й використання державою податків для проведення економічної політики. Важливість цих складових настільки значна, що податкова політика, залишаючись сьогодні ключовою ланкою економічної політики, зумовила появу в своєму складі фактично самостійних видів фінансово-економічної політики, а саме: політики податкового регулювання та політики податкових доходів, які мають свої специфічні цілі і завдання, а також методи їхнього виконання.

Політику податкового регулювання й політику податкових доходів слід охарактеризувати як основу, базу та інструмент державної економічної політики в кожний історичний період. Природно, що таке складне визначальне значення перетворює їх на фактор, від якого принципово залежить і ефективність податкової політики, і ефективність вирішення економічних та соціальних проблем загалом. Умови формування політики податкового регулювання й політики податкових доходів мають принципове значення для забезпечення функціонування всієї ринкової економічної системи. Ось чому величезне значення має наукове обґрунтування кожного з елементів податкової політики та їхньої взаємодії.

Політика податкового регулювання як складовий елемент податкової політики означає цілеспрямовану діяльність держави з регулювання вартісних пропорцій розподілу і перерозподілу частини ВВП з метою підтримання на певному рівні економічних процесів, забезпечення суспільного попиту та пропозиції, ініціювання діло-

вої активності суб'єктів господарювання. Політика доходів, будучи складовим елементом податкової політики, також є цілеспрямованою діяльністю уряду щодо формування дохідної частини державного бюджету з метою забезпечення функціонування і розвитку соціально-економічного поля суспільства<sup>14</sup>.

При дослідженні методологічних принципів податкової політики основою може слугувати постановка питання про необхідність тісного поєднання фіскальної, податкової та монетарно-кредитної політики. Фінансова думка значною мірою зосереджується на аналізі впливу фінансово-кредитних важелів на рух усіх частин сукупного суспільного продукту як на макро-, так і на мікроекономічному рівнях<sup>15</sup>. Цікавою в цьому контексті є спроба американських вчених Р. Масгрейва й П. Масгрейв проаналізувати вплив податків на процес відтворення за допомогою оригінальної схеми (рис. 1.2.2). Вони виділяють 16 найважливіших напрямів (вузлів) впливу податків на кругообіг грошових фондів у приватному секторі економіки<sup>16</sup>. Рух грошових потоків доходів і видатків простежується на схемі за стрілкою годинника.

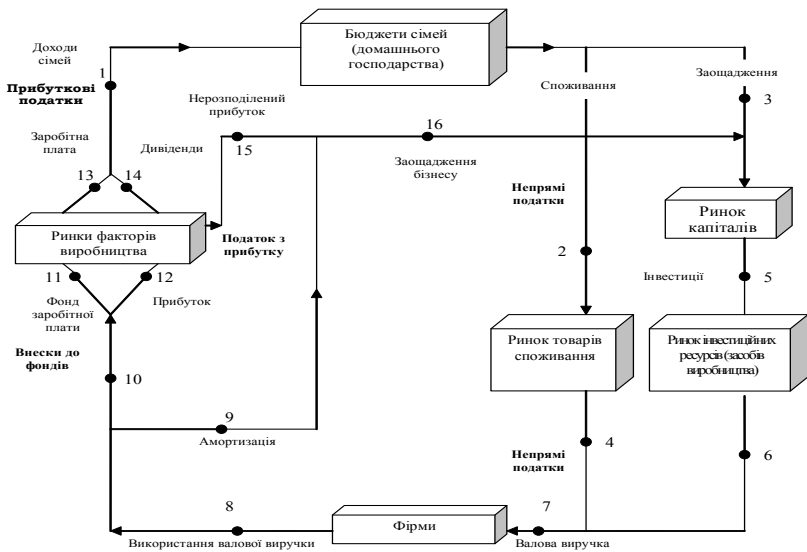
Дохід сім'ї (домашнього господарства – 1) витрачається на купівлю споживчих товарів (2) і частково заощаджується (3). Купівля товарів формує грошовий потік ринку споживчих товарів (4), а потім валову виручку виробників цих товарів. Заощадження реалізуються на ринку капіталів та поповнюють фонди, необхідні для інвестицій (5). Отримані на ринку капіталів кошти витрачаються на придбання інвестиційних товарів (засобів виробництва – 6) й далі впливають у потік грошових ресурсів, які формують валову виручку фірм – виробників споживчих

<sup>14</sup> У процесі розробки політики податкового регулювання та політики податкових доходів як складових податкової політики велике значення належить науковому обґрунтуванню підходів і принципів такої політики. Політика податкового регулювання визначає принципи, напрямки та структуру сегмента участі держави у регулюванні економічних процесів у суспільстві. Політика доходів з огляду на вирішальне значення податкових доходів насамперед окреслює пріоритетні цілі оподаткування, коло суб'єктів економічної діяльності, які підлягають оподаткуванню, принципи, форми, ставки і пільги оподаткування. Критично важливим у податковій політиці є дотримання принципів оптимальності інтересів, порушення яких здатне призвести до макроекономічної та соціальної дестабілізації, деформацій фіскальної й економічної політики взагалі.

<sup>15</sup> *Бланкерт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – С. 654.

<sup>16</sup> *Держава – податки – бізнес (із світового досвіду фіскального регулювання економіки) /* Під ред. *В. Л. Андрущенко, В. М. Федосова, В. М. Суторміної.* – К.: Либідь, 1992.

та інвестиційних товарів (7). Отримана фірмами валова виручка використовується (8) за трьома основними напрямками: утворюється амортизаційний фонд (9), решту (10) становить новостворена вартість у формі валового доходу, який спрямовується на купівлю товару робоча сила – фонд заробітної плати (11) й формування прибутку (12). Ці дві складові частини новоствореної у виробництві вартості є на ринку результатом функціонування та дії факторів виробництва й відображають частку кожного з них у національному доході. Два грошові фонди у процесі їхнього розподілу набувають форм: заробітної плати (13), прибутку, що не розподіляється (15), та дивідендів, процента, ренти тощо (14). В кінцевому підсумку вони формують доходи сімей (домашнього господарства – 1) – великих та малих, заможних і бідних. Частина прибутку (нерозподілений – 15) та фонд амортизації є заощадженнями бізнесу (підприємців – 16). Ці грошові потоки зливаються із заощадженнями приватних осіб (3) і утворюють фонди, які продаються на ринку капіталів для подальшої купівлі інвестиційних товарів.



**Рис. 1.2.2. Вплив податків на процес відтворення<sup>17</sup>**

<sup>17</sup> Крисоватий А., Луцук А. Податки і фискальна політика: Навч. посіб. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

У зазначених переплетеннях (вузлах) економічних відносин податки активно впливають на кругообіг грошових ресурсів та процес розширеного відтворення загалом в межах приватного сектору. По-перше, члени сім'ї сплачують зі своїх доходів (1) персональний (особистий прибутковий) податок, майновий, на приріст капітальної вартості й ін., купуючи споживчі товари та користуючись послугами (2), непрямі податки і насамперед універсальний акциз (4). По-друге, корпорації сплачують податок з прибутку (12), податки (внески) до фондів соціального страхування (11) з урахуванням обсягів фонду заробітної плати та ін. Зайняті в корпораціях сплачують персональний податок, податок до фондів соціального страхування із заробітної плати й інші податки і збори. Як бачимо, весь процес розширеного відтворення, обміну товарами та послугами, кругообігу грошових фондів опосередкований податковими відносинами, використовуючи які, держава активно і доволі ефективно впливає на рух вартості, її створення та розподіл.

Економічна теорія надала в розпорядження практики реалізації податкової політики два основних напрямки функціонування податкової політики щодо формування макроекономічної й соціальної рівноваги, економічного зростання та зайнятості. Це автоматична і дискреційна податкова політика<sup>18</sup>. Основні інструменти реалізації вказаних напрямків податкової політики однакові.

Автоматичні стабілізатори, які є фінансово-економічним підґрунтям недискреційної податкової політики, – це інструмент обмеженої дії, тому вони потребують доповнення елементами дискреційної політики, яка є сукупністю оперативних регулюючих заходів щодо основних інструментів податкової політики. За основу такої політики взято свідоме планування податків та державних видатків для регулювання зміни реального обсягу національного виробництва і зайнятості, контролю за інфляцією й темпами економічного зростання. Для стимулювання виробництва і зайнятості в умовах стагнації економічна теорія пропонує збільшувати державні видатки. Дефіцит ВВП, який виникає в результаті недостатнього сукупного попиту відносно пропозиції, стримує розвиток економіки. Дер-

<sup>18</sup> *Опарін В. М.* Фінанси (загальна теорія): Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 1999. – С. 164.



жавні закупівлі за рахунок бюджетного дефіциту здатні збільшувати сукупний кінцевий попит. Однак ця діяльність з боку держави обмежена її фінансовими ресурсами.

За трансформаційної економіки, коли держава регулює зміни сукупного попиту та сукупної пропозиції, обсягів заощаджень, розміри та напрямки інвестування, зовнішньоекономічну діяльність, значення дискреційної податкової політики зростає. Якщо в умовах розвинутої ринкової економіки фіскальне регулювання спрямовується на ефективне функціонування цієї економіки, то в перехідний період на порядок денний висуваються завдання соціально-економічного оновлення суспільства, структурних зрушень і формування конкурентоспроможної економіки. Ці напрямки визначають основні орієнтири дискреційної податкової політики.

Американські вчені Макконнелл та Брю дають таке визначення цього виду податкової політики: “Дискреційна податкова політика – це цілеспрямоване регулювання парламентом податків та державних видатків для впливу на реальний ВВП і зайнятість, контролю за інфляцією й сприяння економічному зростанню”<sup>19</sup>. Слово “дискреційна” означає, що зміни у податках та державних видатках залежать від рішення уряду. Слід зазначити, що українські науковці (А. Савченко, Г. Пухтаєвич й ін.) дотримуються подібного трактування у визначенні цього поняття. Вони вважають, що це свідома маніпуляція урядовими видатками і доходами, яка здійснюється на підставі державних рішень (парламенту й уряду) з метою цілеспрямованого впливу на реальний обсяг виробництва, безробіття та інфляцію<sup>20</sup>.

У ринковій економіці з усталеною циклічністю дискреційна політика змінюється у кожній фазі циклу:

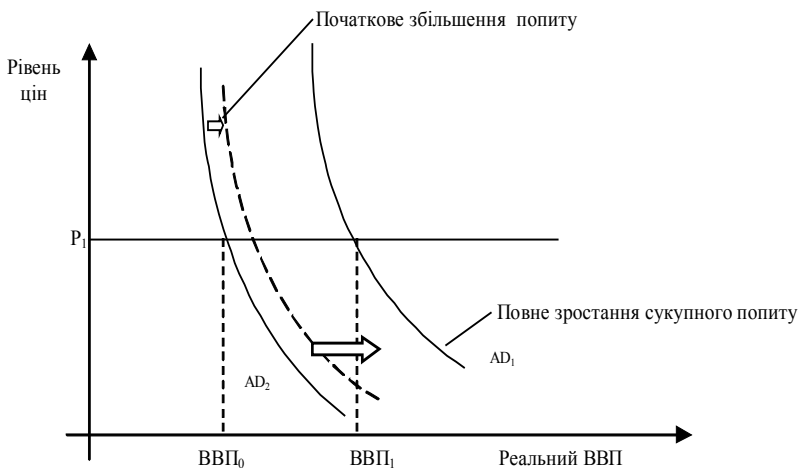
- *рефляційна (стимулююча) політика* під час виходу з кризи (стимулювання економічного зростання і зайнятості);
- *дефляційна (стримуюча) політика* під час економічного буму (стримування інфляції та запобігання “перегріву” економіки).

---

<sup>19</sup> *McConnel C., Brue S. I. Economics: Principles, problems and policies. – 11<sup>th</sup> ed. – New York: McGraw – Hill Publishing Company, 1990.*

<sup>20</sup> *Савченко А., Пухтаєвич Г., Тітьонка О. Макроекономіка. – К.: Либідь, 1999. – С. 123.*

За економічного спаду часто доцільне застосування стимулюючої податкової політики. Розглянемо рис. 1.2.3, на якому, за нашими розрахунками, різке зниження інвестиційних видатків спричинило переміщення кривої сукупного попиту вліво від  $AD_1$  до  $AD_2$ . Можливо, сподівання на прибутки від інвестиційних проектів не виправдалися, що призвело до скорочення інвестиційних видатків і зменшення сукупного попиту. Внаслідок цього знизився реальний ВВП. Це зменшення реального обсягу виробництва супроводжується зростанням безробіття, оскільки для виробництва меншого обсягу продукції потрібно менше робітників. Економіка перебуває у фазі спаду з циклічним безробіттям.



**Рис. 1.2.3. Застосування стимулюючої податкової політики<sup>21</sup>**

Як повинен діяти уряд? Він може на власний розсуд здійснити один з трьох варіантів податкових заходів:

- збільшити державні видатки без зміни норм оподаткування;
- зменшити рівень оподаткування;
- застосувати певну комбінацію попередніх двох заходів.

<sup>21</sup> Крисоватий А., Луцук А. Податки і фискальна політика: Навч. посіб. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

Якщо бюджет збалансований, то податкова політика під час спаду чи депресії призведе до появи бюджетного дефіциту.

За інших однакових умов збільшення урядових видатків спричинить переміщення кривої сукупної попиту вправо, наприклад, з  $AD_2$  до  $AD_1$ . Щоб зрозуміти, чому це відбувається, припустимо, що у відповідь на спад уряд ініціює нові видатки на суму 3 млрд. грн. на модернізацію підприємств машинобудівної промисловості. Подамо ці 3 млрд. грн. нових державних видатків як відстань по горизонталі між  $AD_2$  та пунктирною спадною лінією праворуч від неї. Крива сукупного попиту переміщується вправо в  $AD_1$ , а сукупний попит зростає більше, ніж на 3 млрд. грн. приросту урядових видатків. Це відбувається завдяки процесу мультиплікації. Крива сукупного попиту переміститься вправо (до  $AD_2$ ) на віддаль у  $n$  рази більшу, ніж та, яка відповідає тримільярдному приросту урядових видатків.

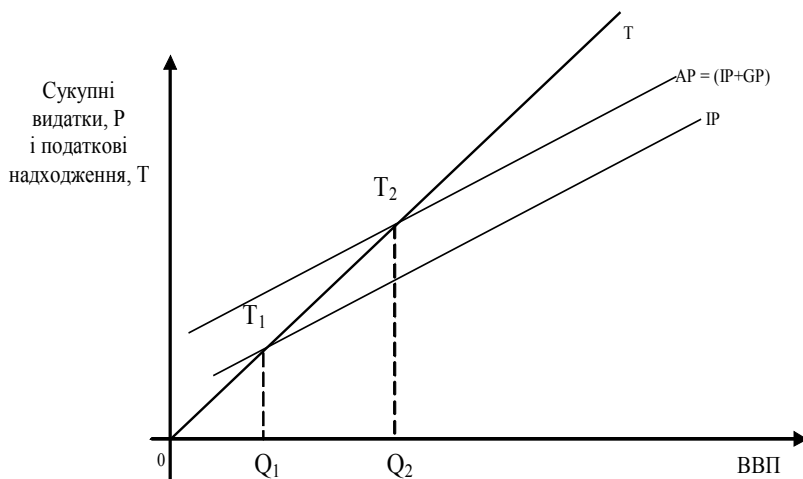
Уряд може й в інший спосіб – через зниження рівня оподаткування – перемістити криву сукупного попиту вправо, з  $AD_2$  до  $AD_1$ . Припустимо, що відбулося зменшення надходжень персонального податку на 4 млрд. грн., що зумовило збільшення на таку саму величину використовуваного доходу. Споживання зростає на 3 млрд. грн., а заощадження збільшаться на 1 млрд. грн. У цьому випадку горизонтальна віддаль між  $AD_2$  та пунктирною спадною кривою на рис. 1.2.3 відповідає початковому зростанню видатків на споживання на суму 3 млрд. грн. Знову ж таки кажемо, що це “початкові” видатки на споживання, бо завдяки процесу мультиплікації видатки на споживання збільшуються. Крива сукупного попиту переміститься вправо у  $n$  рази далі, ніж це відповідало би початковому зростанню споживання на 3 млрд. грн., спричиненому зниженням рівня оподаткування. Реальний ВВП збільшиться, а отже, зростає зайнятість<sup>22</sup>.

Тепер розглянемо вплив державних закупівель на ВВП. Припустимо, що цей вплив відбувається за умови сталого обсягу чистих податків (рис. 1.2.4). На рисунку сукупні витрати спочатку розглядаємо щодо приватного варіанта (IP), тобто без того компонента, яким є державні закупівлі (GP). Перетин лінії приватних сукупних витрат

---

<sup>22</sup> При застосуванні податків як інструменту податкової політики чітко простежується тенденція до заощаджень частини потенціальних інвестицій. Таким чином, щоб збільшити первісне споживання на певну величину, уряд повинен знизити рівень оподаткування на більшу величину.

з бісектрисою в точці  $T_1$  визначає рівноважний ВВП, який дорівнює  $Q_1$ . Тепер припустимо, що уряд прийняв рішення збільшити державні закупівлі. Внаслідок цього сукупні витрати збільшаться, а їхня крива переміститься вгору в положення  $AP$  ( $IP + GP$ ) і перетне бісектрису в точці  $T_2$ . Це спричинить мультиплікативне збільшення реального виробництва з  $Q_1$  до  $Q_2$ . Величина приросту ВВП буде дорівнювати:  $+\Delta ВВП = +\Delta GP \cdot Mr$ . Розглядаємо спрощений варіант впливу фіскальної політики на ВВП, в якому ми свідомо абстрагуємося від ефекту витіснення приватних інвестицій. У реальних умовах збільшення ВВП за рахунок державних закупівель може викликати зростання процентної ставки, внаслідок чого приватні інвестиції будуть скорочуватися, а це частково зменшить позитивний ефект від податкової політики. Однак спрощений варіант теж може використовуватися, якщо монетарна політика забезпечить стабілізацію процентної ставки.



**Рис. 1.2.4. Вплив державних закупівель (без зміни рівня оподаткування) на ВВП<sup>23</sup>**

Уряд може поєднувати збільшення витратків і зниження рівня оподаткування для досягнення бажаного зростання споживання та збільшення сукупного попиту й реального ВВП. Комплексне поєд-

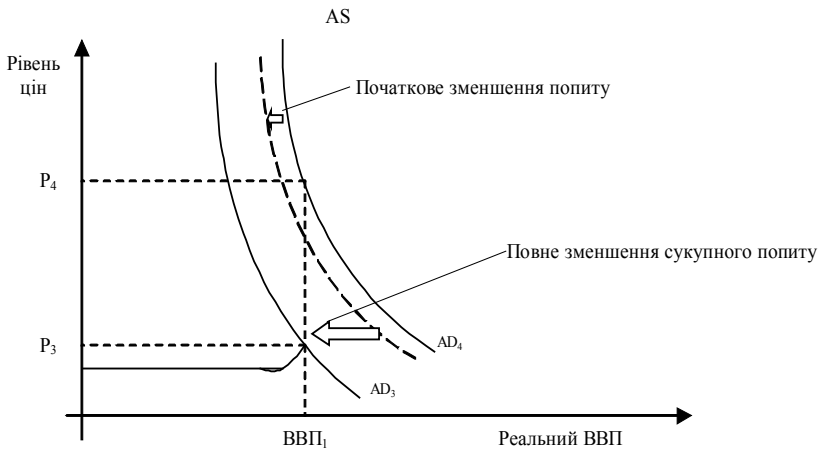
<sup>23</sup> Крисоватий А., Луцик А. Зазнач. праця.

нання цих двох інструментів буде ефективнішим і простішим у застосуванні.

Стримуюча податкова політика має за мету призупинити зростання попиту, коли існує інфляція попиту.

У період досягнення високих темпів зростання економічна теорія пропонує активне використання стримуючих заходів. У цьому разі доцільним є впровадження концептуальних положень монетаристської моделі державного впливу на економічні процеси та переважання форм непрямого оподаткування. Непрямі податки на мікроекономічному рівні можуть стимулювати виробництво конкурентоспроможної продукції. Податкові надходження доцільно забезпечувати за рахунок розширення сфери дії непрямого та звуження сфери дії прямого оподаткування.

При веденні політики стримування уряд може зменшити свої видатки для сповільнення або усунення інфляції попиту, як видно з рис. 1.2.5, де горизонтальна віддаль між  $AD_4$  і пунктирною лінією відображає зменшення урядових видатків на 3 млрд. грн. Це зменшення видатків перемістить криву сукупного попиту вліво з  $AD_4$  аж в  $AD_3$  у результаті процесу мультиплікації.



**Рис. 1.2.5. Стримуюча податкова політика** <sup>24</sup>

<sup>24</sup> Крисоватий А., Луцик А. Зазнач. праця.

Таким чином, можна використовувати зниження рівня оподаткування для збільшення видатків на споживання, а можна вдатися до підвищення податкового навантаження, щоб ці видатки зменшити. У нашому випадку, необхідно підвищити податки на 4 млрд. грн., щоб зменшити споживання на 3 млрд. грн. Цей додатковий податок зменшить розмір заощаджень на 1 млрд. грн. Так само при здійсненні податкової політики можна поєднувати всі інструменти бюджетно-податкового регулювання.

Практична реалізація податкової політики полягає у вирішенні таких питань:

1. Якими мають бути податки та податкові платежі (ставки й інші особливості їхнього справляння, податкова структура), щоб і держава могла належним чином функціонувати, і економічні агенти активно виявляли підприємницьку ініціативу?
2. Якими мають бути видатки держави (за обсягом та структурою), щоб вони без змін в оподаткуванні стали додатковими факторами впливу на економічні процеси?

Податкова політика за умов трансформаційної економіки, залежно від фази економічного циклу, для забезпечення оптимального збалансування інтересів держави і платників податків звичайно набуває стимулюючих чи стримуючих рис. Концептуальною основою податкового регулювання має стати гнучке поєднання неокейнсіанського та неокласичного підходів, але з чітким урахуванням фази економічного циклу і рівня розвитку економіки. У періоди довгострокового спаду економічної активності доцільно проводити стимулюючу податкову політику, що базується на кейнсіанській моделі антициклічного регулювання та використанні прогресивного прямого оподаткування як основної форми стабілізаційного регулювання. Стимулювати ділову активність на мікроекономічному рівні слід за рахунок корпоративного й персонального податків, податку на процентні доходи (шляхом коригування ставок та оптимізації пільгових механізмів оподаткування). Виконання фіскальних завдань на макrorівні може забезпечити пряме оподаткування майна, природних ресурсів і непрямі податки (ПДВ, акцизи, мито).

Дискреційна податкова політика в умовах трансформаційної економіки має певні особливості. Неможливо віддати пріоритет якійсь одній цілі: низький рівень особистих доходів та життя значної частини населення, структурні зміни у виробництві й брак інвестицій не дають змоги виділити одну з цілей. У такому разі обирається цільова функція, в якій всі цілі мають однаковий “ступінь пріоритетності”. Визначення можливостей у досягненні цільової функції інструментами дискреційної податкової політики перехідного періоду є дуже складною справою, оскільки період перебудови суспільних відносин робить ризикованим передбачення майбутнього. У цьому контексті з метою вибору ефективних інструментів дискреційної податкової політики необхідно врахувати процеси самоорганізації економічної системи, щоб через вплив на них стало можливим використання всіх ресурсів суспільства для його розвитку. Інакше кажучи, через інструменти податкового впливу потрібно використати повною мірою економічну свободу суб'єктів господарювання для стимулювання самовизначення елементами економічної системи доцільності тих чи інших видів діяльності та необхідних для них ресурсів. Якщо цей (синергетичний) підхід буде реалізовано у податковій політиці, то необтяжливі для бюджету видатки стануть ефективнішими, ніж прямі інвестиції держави й істотна податкова лібералізація. Прикладом цього може слугувати підтримка малого і середнього бізнесу через державні програми розвитку.

Основними елементами автоматичної податкової політики, коли зміни відбуваються у системі оподаткування та податкового регулювання, є автоматичні стабілізатори, які дають змогу без додаткового втручання держави, шляхом попередньо визначених і закладених у законодавчо-нормативні акти правил та норм реагувати на порушення рівноваги, сприяючи її відновленню.

Відповідні зміни у податковому регулюванні й нормах оподаткування відбуваються автоматично. Практика свідчить про те, що податкові надходження можуть змінюватись автоматично, тобто без спеціальних державних рішень. Це пояснюється тим, що переважна більшість податків залежить від доходу, тому їхні надхо-

дження змінюються під впливом змін у ВВП, навіть при стабільних податкових ставках і рівнях трансфертів<sup>25</sup>.

Слід зазначити, що в Україні існують форми стимулювання підприємництва не з допомогою оподаткування, а через використання трансфертних платежів. Так, допомога по безробіттю може виплачуватися одноразово для організації підприємницької діяльності безробітними, які не можуть працевлаштуватися через відсутність на ринку праці відповідних вакансій.

Автоматична залежність податкових надходжень (чистих податків) від ВВП – важливий фактор стабілізації економіки. Стабілізаційна функція чистих податків пов'язана з тим, що вони являють собою вилучення з економіки, тобто втрату її купівельної спроможності. Якщо ці податки збільшуються, то ВВП зменшується, і навпаки. Це означає, що з точки зору економічної стабільності бажано збільшувати величину таких вилучень у періоди, коли економіка прямує до інфляції, і навпаки, зменшувати їхню величину в періоди, коли простежується тенденція до згорання виробництва. Оскільки динаміка автоматичних податків відповідає цим вимогам, вони отримали назву вмонтованих стабілізаторів.

Хоч автоматичні чисті податки виконують стабілізаційну функцію без спеціальних державних рішень, їхня ефективність у кінцевому підсумку теж залежить від держави. Проте роль держави полягає в тому, що вона вмонтовує, тобто впроваджує в економіку певну систему податків та трансфертних платежів. При внесенні змін у цю систему стабілізаційна ефективність буде змінюватися. Отже, недискреційна (автоматична) податкова політика – це така політика, яка, встановлюючи певну систему податків, податкових платежів і трансфертів, забезпечує їм можливість виконувати стабілізаційну функцію в економіці автоматично<sup>26</sup>.

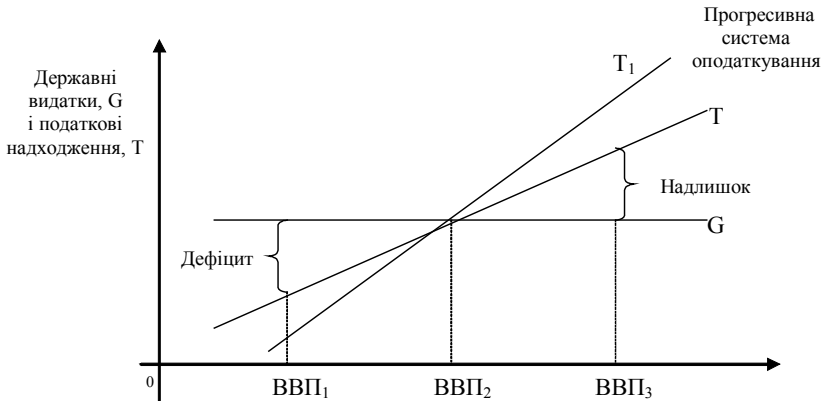
---

<sup>25</sup> Податками, які залежать від доходу, є персональний податок, транспортний податок та ін. Чутливість податків до ВВП залежить від системи оподаткування. При прогресивній системі рівень податкових ставок зростає за певною шкалою залежно від збільшення доходу. Тому при зростанні ВВП податкові надходження збільшуються швидше, ніж дохід. За пропорційною системою рівень податкових ставок є стабільним для всіх рівнів доходу. Тому податкові надходження змінюються пропорційно до зміни доходу. Певні трансферти теж залежать від динаміки ВВП. Так, виплати по безробіттю скорочуються під час зростання обсягів виробництва і збільшуються під час рецесії.

<sup>26</sup> *Опарін В. М.* Фінанси (загальна теорія): Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 1999. – С. 164.



Графік на рис. 1.2.6 дає змогу зрозуміти, як податкова система створює вмонтовану стабільність. Державні видатки є фіксованими та вважаються не залежними від рівня ВВП. Податкові надходження змінюються зі зміною ВВП. Залежність між податковими надходженнями і ВВП відображена висхідною лінією Т.



**Рис. 1.2.6. Вмонтована стабільність економіки<sup>27</sup>**

Економічне значення залежності між податковими надходженнями та ВВП стає очевидним при врахуванні двох таких аспектів:

- податки зменшують видатки і сукупний попит;
- з точки зору стабільності бажано зменшувати видатки, коли економіка наближається до інфляції, та збільшувати їх у період спаду.

Коли у фазі піднесення ВВП збільшується, податкові надходження автоматично зростають, і оскільки вони зменшують видатки, то стримується економічне зростання. Інакше кажучи, якщо економіка переміщується до більшого ВВП, то податкові надходження автоматично зростають, зумовлюють зміни у бюджеті в напрямку від дефіциту до надлишку й зменшують загальну суму видатків.

І навпаки, коли ВВП зменшується у фазі спаду, податкові надходження автоматично знижуються, що збільшує видатки та пом'якшує

<sup>27</sup> Крисоватий А., Луцик А. Податки і фіскальна політика: Навч. посіб. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

спад. Зі зменшенням ВВП податкові надходження знижуються, і бюджет змінюється у напрямку від надлишку до дефіциту. На рис. 1.2.6 низький рівень ВВП<sub>1</sub> автоматично спричинятиме стимулюючий бюджетний дефіцит; високий і, мабуть, інфляційний рівень ВВП<sub>3</sub> автоматично індукуватиме стримуючий бюджетний надлишок.

З графіка видно, що масштаб автоматичних бюджетних дефіцитів або надлишків, а отже, і вмонтована стабільність залежать від відповідності змін в оподаткуванні змінам ВВП. Якщо податкові надходження різко змінюються зі змінами ВВП, то нахил лінії Т на графіку буде крутим та вертикальна віддаль між Т і G – дефіцити або надлишки – значною. І навпаки, якщо податкові надходження істотно не змінюються при змінах у ВВП, то нахил буде пологим, а вмонтована стабільність – незначною.

Кут нахилу лінії Т на рис. 1.2.6 залежить від діючої податкової системи. Якщо вона прогресивна, то лінія Т буде крутішою, ніж у випадку пропорційної податкової системи (пряма Т<sub>1</sub> – прогресивна податкова система). За пропорційної податкової системи середня податкова ставка не змінюється при збільшенні ВВП. Податкові надходження зростатимуть із збільшенням ВВП за прогресивної та пропорційної податкової систем і можуть збільшуватися, зменшуватися або не змінюватися взагалі зі зростанням ВВП за регресивної системи. Слід чітко усвідомлювати, що чим більш прогресивна податкова система, тим вищою є вмонтована стабільність економіки.

Вмонтована стабільність дає змогу зменшувати глибину коливань ділової активності. Проте вмонтовані стабілізатори можуть лише послабити, але не скоригувати серйозні зміни рівноважного ВВП. Для коригування інфляції або рецесії часто потрібна дискреційна податкова політика, тобто зміни у механізмах оподаткування та організації податкового адміністрування.

Податкова політика є основним інструментом реалізації фіскальних інтересів держави. Фіскальні інтереси не обмежені лише акумулюванням коштів на користь держави (це вузьке трактування такого поняття), оскільки реалізація функцій держави на цьому не закінчується. Процес формування фінансових фондів забезпечує державу ресурсами, необхідними для реалізації її функцій. Останнє безпосередньо пов'язане з видатками, бо саме через видатки дер-

жава “презентує” себе суспільству. Справляння податків у контексті політики державних доходів не самоціль державної діяльності, а цілеспрямована суспільна інституція, орієнтована на задоволення інтересів суспільства, тобто оподаткування має бути суспільно спрямованим на фінансування видатків держави, пов’язаних з виконанням державою покладених на неї функцій.

Політика податкового регулювання базується на використанні рестрикційних можливостей фіскальних інструментів, що полягають у зменшенні коштів, якими би могли користуватися економічні агенти, за рахунок збільшення податкового навантаження (ставок податків і податкових платежів) або звуження сфери застосування податкових преференцій.

Проблема виникає, коли економічна ситуація в країні поєднує у собі рецесію з інфляцією. У такому разі необхідно одночасно застосовувати як стимулюючі, так і стримуючі податкові інструменти. Інакше кажучи, маніпулювання державним бюджетом має стати таким, щоб воно ініціювало розвиток господарства без впливу на зростання цін. Вислів “маніпулювання державними доходами та видатками” означає не постійну зміну “правил гри”, а свідоме настроювання інструментів податкової політики для досягнення суспільного добробуту. Суб’єкти, на яких спрямовані фіскальні дії, мають бути впевнені щодо основних фіскальних дій держави – оподаткування і податкового регулювання.<sup>28</sup>

Побудова оптимальної моделі податкової політики потребує дослідження концептуальних основ, конкретних форм та методів довгострокового і короткострокового впливу податків на розвиток суспільства. Останні мають узгоджуватися із соціальними й економічними проблемами держави, можливостями їхнього вирішення через політику податкових доходів і політику податкового регулювання та орієнтуватися на історичні, національні, культурні особливості,

---

<sup>28</sup> Посилення стримуючого впливу податкової політики при дефіциті коштів в економічних агентів, на жаль, стимулює останніх зменшувати базу оподаткування, що призводить до неефективності фіскальних дій щодо збільшення надходжень до державного бюджету. Якщо до того ж врахувати, що зміни у державних видатках мають більший вплив на суспільні витрати, ніж відповідні (за обсягом) зміни в оподаткуванні, то слід визнати, що бажання досягти через податкову політику певних результатів потребує від держави проведення грошових ін’єкцій, а не тільки створення сприятливих умов для функціонування одиниць господарювання.

ступінь участі держави в економічних процесах і розвиненість ринкових відносин. На жаль, сьогодні така спрямованість дискреційного та недискреційного державного регулювання через стратегію і тактику податкової політики лише очікує на свою реалізацію.

### **1.3. *Інкорпорування психології фіска в механізм перерозподільних процесів***

Проблема співвідношення інтересів держави і економічних агентів дуже давня, тому складно знайти людину, в менталітеті якої не відобразилось би певне ставлення до дій такого суспільного інституту, як держава. Як суспільний інститут держава виступає стосовно окремої особи інститутом примушення, який проголошує суспільні цілі, але прагне досягти їх за рахунок індивіда, примушуючи його платити податки на утримання самого апарату примушення та соціальної сфери. Оскільки кожна людина позитивно сприймає отримання доходу в будь-якій формі й негативно його втрату (якщо це не пов'язано із задоволенням її потреб), сплата платежів на користь державі у будь-якому обсязі не приносить індивіду задоволення. Тому психологічне сприйняття дій держави у сфері податкового тиску на індивіда має два основних прояви у його поведінці:

- людина підтримує державу сплатою податків у повному обсязі;
- людина зробить усе можливе, щоб зменшити податкове навантаження (тобто чинитиме опір).

Для країни з низьким рівнем особистого споживання психологічне сприйняття податкових дій має не останнє значення. Саме воно формує мотивацію особи щодо держави: усі доходи особи легалізовані (тобто відомі державі) чи ні. Проблема полягає в тому, що через дії економічних агентів, їхні психологічні оцінки “щирості” обіцянок з боку держави і наслідків довіри цим обіцянкам довго не “відпускають” свідомість індивіда. Це має своїм наслідком неефективне використання податкових інструментів, оскільки економічні агенти ще деякий час продовжують бути нечутливими до держав-

ного впливу, результатом чого є відсутність змін в об'єкті впливу податкової політики та досягненні визначених цілей.

Прагнення держави мобілізувати додаткові ресурси за рахунок легалізації тіншових капіталів цілком зрозуміле, але при цьому відносини щодо їхньої легалізації між відповідними державними органами й економічними агентами мають бути еквівалентними. Якщо економічний агент приховує від держави частину своїх коштів, то для нього може бути замало лише усвідомлення того, що держава наголошує на відсутності переслідувань у разі добровільної легалізації тіншових доходів. Добровільна легалізація доходів суб'єкта господарювання від вторинної економіки (економіки, яка не сплачує податків, – “тіншової” економіки) є свідомим оприлюдненням протиправних дій, що дуже важко зробити з психологічної точки зору. Тому слід враховувати, в який спосіб економічним агентам повіdomляють про наміри держави щодо легалізації доходів, особливо у разі відсутності з боку держави можливостей або прагнення запропонувати особам, які легалізують свої доходи, певні переваги щодо цієї дії. Податкова амністія, конфіденційність інформації, гарантії відсутності дій з боку держави щодо конфіскації задекларованого капіталу – все це може викликати інтерес та сформувані в економічного агента психологічне підґрунтя для декларування своїх нелегальних доходів.

Інструментами податкового впливу, які би мали виразний психологічний вплив, можна вважати ставки оподаткування (особливо прямого), оскільки саме з податковою системою, незалежно від бажання економічного агента, він має справу хоча б уже тому, що функціонує як економічна одиниця.

Податкова політика кожної країни виявляє свої особливості також тому, що на неї має впливати менталітет суспільства – сформована століттями свідомість людей. Річ не в тому, що підвищення податків в одній країні буде сприйматись позитивно, а в іншій – ні. Йдеться про форми та способи прояву психологічної реакції на фіскальні дії держави. Якщо національний тип охарактеризовано як впертий індивідуалізм, то економічні агенти цієї країни будуть опиратись діями держави, захищаючи свої інтереси доти, доки це

буде можливо. Про це не слід забувати, коли розглядаються можливі перспективи застосування податкових інструментів.

Успіх реалізації політичних рішень у сфері управління фінансами залежить від соціально-економічної організації суспільства. Такий підхід до пояснення й вирішення податкових проблем отримав назву фіскальної соціології<sup>29</sup>. Державним фінансам властивий нерозривний зв'язок з розвитком держави і суспільства. Фінансові процеси, пов'язані з державними доходами й видатками, та фінансове становище держави неможливо зрозуміти поза соціологічним контекстом. Об'єктивна залежність між суспільним устроєм, рівнем економічного розвитку й політичним середовищем, з одного боку, і бюджетною системою – з іншого потребує систематичного врахування змін соціальних параметрів при аналізі фінансових явищ.

Сьогодні та частина фіскальної соціології, яка отримала назву суспільного вибору, безпосередньо стала складовою вчення про психологію фінансів держави. Без ознайомлення з ідеями та понятійним арсеналом фіскальної соціології неможливо охарактеризувати сучасний стан податкового мислення, а отже, й практики реалізації податкової політики. Майже 500 років тому Ібн Хальдун, відкритий заново в Європі на початку XIX ст., висловив ідеї, що виявилися сучасними та придатними для аналізу оподаткування і взагалі соціально-економічних процесів. В інтерпретації Ібн Хальдуна сільський тип соціальної організації та виробництва поступово замінюється міським. Місто перетворюється на центр політичної влади, осередок цивілізації й культури. Зростаючі виробництво і багатство посилюють державу, але породжують також сили саморуйнування та змінюють соціальну поведінку людей. Вони звикають до комфорту, стають марнотратними. З'являються борги, а живучи в борг, окремі люди і цілі суспільства вважають себе багатшими, ніж вони є насправді. Ці вади переходять також на створену людьми державу. Внаслідок цього стають нормою бюджетні дефіцити<sup>30</sup>.

Держава – це не тільки вища політична сила й влада. Вона також виконує інші функції: заохочує економіку і торгівлю, розвиває науку та мистецтво, створює ринок товарів і послуг. За Ібн Хальду-

<sup>29</sup> Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія. – М.: Економіка, 1995. – С. 456.

<sup>30</sup> Там само. – С. 456.

ном, держава є несучим елементом цивілізації. Інститут державних фінансів та його елементи – бюджетні видатки з їхнім впливом на економічне життя, податки, які можна сприймати і як дохід державної скарбниці, і як збиток для платника, – складова частина цивілізації, її підйому й занепаду.

Податки виникають на доволі високому рівні суспільного розвитку, бо вони вимагають загальновизнаних законів та норм громадянської поведінки. Інакше податки сприймаються як свавільна конфіскація приватної власності. Ринкова цивілізація виробила такі відомі критерії оподаткування:

- справедливість;
- неупередженість;
- рівність;
- всеосяжність;
- платоспроможність.

Дотримання цих правил – необхідна умова здорового соціально-економічного розвитку, а їхнє порушення неминуче призводить до занепаду держав.

Хоча економічна наука не дає однозначного висновку щодо залежності між величиною податкових надходжень, обсягами державних видатків і темпами економічного зростання, але доведено, що насправді важливий не їхній обсяг, а функціональна структура. За невеликим винятком, причини різних видатків держави не можуть бути зведені до окремих “провалів” ринку, вони мають комплексну природу. Однак кожен вид бюджетних видатків безпосередньо стосується або ринку збуту, або фонду накопичення чи фонду споживання. Щодо відтворення, цей вплив може бути позитивним чи негативним. Ефективність податкової політики особливо залежить від уміння обґрунтувати оптимальну структуру політики видатків держави. Сьогодні за окремими видами видатків Україна близька або й навіть випереджає розвинені країни, але рівень їхньої віддачі потребує суттєвого підвищення.

Бюджет України переобтяжений великою кількістю видатків, які були “успадковані” від адміністративно-командної системи господарювання, що характеризувалася надмірною централізацією та перекладенням численних зобов’язань “на плечі держави”. Слід

констатувати, що структуру державних видатків необхідно постійно вдосконалювати, хоча важко сказати, якою саме вона має бути. Головний критерій полягає в тому, що ця структура має відповідати реаліям економічного життя і пріоритетам розвитку суспільства. На нашу думку, до сьогодні невиправдано високими є видатки бюджету на державне управління (з 2004 р., коли вони становили 7,01% від загального обсягу видатків, мало що змінилося).

У таких умовах не виникає сумніву щодо питання про податкове перевантаження економіки. Проте це спонукає нас до пошуку першопричин хибного уявлення про високий рівень податкового навантаження на суб'єктів господарювання. До таких причин, на наш погляд, належать надзвичайно низька дисципліна сплати податків та податкових платежів і нерівномірний розподіл податкового навантаження між окремими групами й видами платників податків. Беззаперечним є також висновок про необхідність зміни пріоритетів у політиці видатків. Зміст цих змін має полягати у переорієнтації витрачання бюджетних коштів лише на ті види витрат, які неможливо або недоцільно здійснювати за рахунок інших джерел. Це сприятиме також переорієнтації податків з винятково фіскального інструменту на інструмент активного регулювання економіки.

Сприяння довгостроковому економічному зростанню та соціальному розвитку – важливе призначення податкової політики України. Реалізація цих завдань тісно пов'язана з визначенням того, яким чином податки впливають на перерозподіл обмежених народногосподарських ресурсів як за рівнем, так і за спрямуванням. Цей аспект використання податків потребує особливої уваги, оскільки він впливає із сутнісних ознак державного регулювання економіки в транзитивних умовах. Відповідно до такої логіки критично важливо здійснювати подальше вдосконалення стратегії й тактики податкової політики.

Для дослідження практичних аспектів реалізації податкової політики потрібно, на нашу думку, ознайомитися з методологічними засадами трактування ефективності податкової політики.

*Ефективність податкової політики* – дієвість обраних інструментів податкової політики на визначеному проміжку часу, впродовж якого відбувається реалізація такої політики. Оскільки



податкова політика є реалізацією фіскальнорегулюючих інтересів держави як суспільного інституту, вона має задовольняти ці інтереси на двох рівнях: *необхідному і достатньому*<sup>31</sup>. Необхідний рівень реалізації інтересів охоплює фінансове забезпечення функцій держави як такої, тобто апарату управління. Якщо податкова політика не задовольняє фінансово цей рівень інтересів, то не йдеться ні про яку результативність податкових дій, оскільки саме джерело дії має ресурсні проблеми.

Достатній рівень ефективності визначає, що податкові дії держави дають їй змогу не лише забезпечувати своє функціонування, а й використовувати власні ресурси та інструменти впливу для досягнення цілей суспільного розвитку, основними з яких є контроль за зайнятістю, інфляцією й економічним зростанням. Таке розуміння ефективності податкової політики, на відміну від трактування ефективності як співвідношення фактичних і очікуваних доходів та видатків бюджету, дає змогу не лише у кількісній формі подати результативність податкових дій, а й дати їм якісну оцінку.

Ефективність податкової політики слід, на наш погляд, оцінювати за ступенем виконання нею належних функцій. З огляду на це ефективність такої політики необхідно розглядати, по-перше, з точки зору виконання державного бюджету (безпосередньо фіскальна ефективність), а по-друге – з точки зору впливу на соціально-економічну динаміку в країні (стратегічна економічна ефективність).

До найважливіших показників фіскальної ефективності податкової політики належать мобілізація бюджетних доходів, виконання бюджетних зобов'язань, управління бюджетним дефіцитом і державним боргом. З урахуванням результативності діяльності виконавчої влади з реалізації зазначених напрямків може бути дана кількісна оцінка ефективності податкової політики. Критеріями ефективності податкової політики за цим напрямком є:

- рівень мобілізації бюджетних доходів загалом та податків зокрема;
- рівень виконання планових і прогнозних показників податкових надходжень та бюджетних зобов'язань;

---

<sup>31</sup> Держава – податки – бізнес (із світового досвіду фіскального регулювання економіки) / Під ред. В. Л. Андрущенко, В. М. Федосова, В. М. Суторміної. – К.: Либідь, 1992.

- величина бюджетного дефіциту, параметри й швидкість зростання державного боргу;
- обсяг фінансових ресурсів, що спрямовуються на обслуговування державного боргу;
- ступінь виконання законодавчих і прирівняних до них актів про оподаткування;
- величина бюджетної заборгованості внаслідок наявної несплати податкових зобов'язань;
- величина простроченої заборгованості бюджетних установ через їхнє недофінансування й ін.

Загальна незбалансованість зобов'язань і ресурсів держави визначає низьку ефективність існуючої податкової політики. Незважаючи на значний прогрес у створенні ефективної системи управління державними фінансами, її елементи функціонують з недостатньо високим ступенем ефективності. Це стосується міжбюджетних відносин та бюджетного процесу взагалі з урахуванням стадій формування податкової політики, виконання бюджету, обліку і контролю, прозорості бюджетів та процедур прийняття бюджетних рішень, управління боргом і активами.

Критеріями стратегічної економічної ефективності податкової політики є динаміка основних макроекономічних показників у зіставленні з окресленими структурними пріоритетами:

- динаміка ВВП та обсягів виробництва;
- темпи економічного зростання і збільшення прибутків і активів суб'єктів господарювання;
- рівень зайнятості та величина реальних доходів населення й ін.

Відсутність, суперечливість чи невизначеність стратегічних пріоритетів перешкоджає виробленню збалансованої податкової політики. Стратегічна ефективність податкової політики залежить від того, яким чином вона пов'язана з іншими складовими економічної політики, насамперед з грошово-кредитною політикою.

Здійснення означених структурних перетворень неможливе без їхнього достатнього забезпечення фінансовими ресурсами, що водночас неможливе без радикального підвищення доходів бюджету. Альтернативні шляхи фінансування реформ довели свою

безперспективність: обсяги кредитів міжнародних фінансових організацій незначні й до того ж пов'язані з виконанням вимог, які, як правило, гальмують економічний розвиток; приватні інвестиції майже не надходять (їхній сучасний обсяг – близько 500–700 млн. дол. щорічно – незіставний з розрахунковою потребою – 40 млрд. дол., а створення умов для їхнього залучення пов'язане з реалізацією заходів, спрямованих на розширення внутрішнього платоспроможного попиту, неможливих у межах сучасної економічної політики). Залучення приватних позикових коштів потребує щораз більших обсягів залучення фінансових ресурсів, необхідних для обслуговування державного внутрішнього і зовнішнього боргу.

Вищезазначене диктує необхідність принципової зміни орієнтирів податкової політики в Україні. Політика пристосування бюджету під обсяги виробництва й доходів, що знижуються, безперспективна. Подальше скорочення бюджетних видатків означає згортання соціальної сфери, обвальне зростання безробіття і удар по сукупному попиту, що неминуче спричинить подальший спад виробництва. Існує оптимум розміру бюджету, що визначає його ефективність як макроекономічного регулятора. Для трансформації пошквального у стійке економічне зростання необхідний імпульс підвищення попиту. Такий імпульс неможливий без збільшення кількості грошових ресурсів, тобто без використання відповідних бюджетних механізмів.

Головне завдання податкової політики – сприяти економічному розвитку країни за допомогою раціонального управління державними доходами, у тому числі – оптимізації акумулювання податків, а також державними видатками. Для підвищення ефективності податкової політики податкова система України має будуватися з урахуванням принципів стабільності, економічної обґрунтованості, достовірності, соціальної справедливості (неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами), збалансованості, фінансової єдності, адміністративної самостійності, рівнозначності видатків, повноти та прозорості.

Для оцінювання ефективності податкової політики використовують коефіцієнт співвідношення податкових надходжень до ВВП. Результати цього показника дуже різняться для різних країн. Тен-

денція до зростання коефіцієнта співвідношення податків до ВВП була всесвітньою у 1960-ті рр. і трохи призупинилась до кінця 1980-х рр. Це відбувалося через такі альтернативні тенденції:

- збільшення диференціації та зміна цінностей у суспільстві;
- ефект “маховика” (підвищення видатків під час рецесії, але тільки часткове їхнє зниження у наступний період);
- внутрішні стимули у політичному процесі (відповідь групам, які тиснуть на прийняття рішень урядом);
- підвищення рівня бюрократії.

Подані нижче узагальнення є дуже важливими з позиції оцінювання ефективності діяльності органів державної влади і вироблення правильної стратегії проведення податкової політики:

- вищий, ніж потрібно, рівень видатків впливатиме на рівень заборгованості держави й її обслуговування або на податкове навантаження;
- основний принцип для тих, хто приймає рішення, полягає у тому, щоб правильно оцінити, як збільшення державного фінансування вплине на економіку, порівняно зі зменшенням фінансування, що водночас призведе до зниження урядових вимог щодо доступу до заощаджень та звільнить ці заощадження для використання у приватному секторі;
- необхідно порівняти програмні видатки й загальні видатки (їхню частку у ВВП) з відповідними показниками у сусідів, торгових партнерів або інших країн на однаковій стадії розвитку (Наскільки зіставними є їхні розмір і структура? Чи можна сформувати певну точку зору на ситуацію?);
- слід починати з дещо обмежувального підходу до аналізу розміщувальної, розподільної та стабілізаційної дії уряду, навіть тому, що хоч наміри є добрими, дуже важко передбачити, як спрацює державне втручання. Крім цього, як тільки програма готова до впровадження, завжди з'являється сильна опозиція, яка виступає за закриття програми. Доволі ефективними будуть застосування вузького підходу до визначення поняття “чисті суспільні товари” і розбірливості при оцінюванні перспектив подолання “неспроможності

ринку” шляхом, який потребує використання значних суспільних ресурсів;

- реалістичність в оцінюванні спроможності уряду у певний момент сприяє вирішенню відповідної проблеми;
- потрібно піддавати сумніву недостатній приріст, зокрема: періодично ставити питання про основні цілі програми під час її виконання; при виявленні нових пріоритетів шукати шляхи для їхнього внутрішнього фінансування через скорочення або скасування чинних програм, а не за допомогою простого додавання нових програм.

При дослідженні ефективності та дієвості податкової політики варто, на нашу думку, враховувати науково-прагматичні аспекти, пов'язані з часовими лагами реалізації результатів стратегії й тактики такої політики. Проблеми часу для практичної реалізації податкової політики доцільно розглядати крізь призму таких лагів: лаг розпізнавання, адміністративний лаг, лаг функціонування.

1. *Лаг розпізнавання.* Лаг розпізнавання – це час між початком спаду або економічного зростання й тим моментом, коли усвідомлюють, що це справді відбувається. Дуже складно точно передбачити майбутню динаміку ділової активності. Хоча інструменти прогнозування дають інформацію щодо напрямку змін в економіці, вона може 4–6 місяців перебувати у стані спаду, перш ніж це виявиться у відповідних статистичних даних і буде усвідомлено.

2. *Адміністративний лаг.* Механізми демократичної держави працюють повільно. Звичайно існує істотний лаг між часом, коли потребу в заходах податкової політики буде визначено, й часом, коли відповідних заходів буде вжито. Наприклад, законодавчому органу держави нерідко потрібно так багато часу для коригування тактики податкової політики, що економічна ситуація встигає змінитися на протилежну, а отже, заходи цієї політики уже непотрібні.

3. *Лаг функціонування.* Водночас існуватиме лаг між часом, коли заходи податкової політики ухвалює парламент, і часом, коли ці заходи вплинуть на величину бюджетних доходів та обсяг виробництва, зайнятість чи рівень цін. Хоча зміни податкових ставок можна запровадити швидко, державні інвестиційні видатки (спрямовані на збільшення зайнятості й виробництва – будівництво доріг

та ін.) потребують тривалих періодів планування і ще більших періодів для самого виконання інвестиційних проектів. Корисність таких видатків під час коротких – від шести до вісімнадцяти місяців – періодів рецесії є сумнівною. З огляду на це дискреційна фіскальна політика дедалі частіше ґрунтується на змінах в оподаткуванні.

Існування зазначених лагів нашоє в певні узагальнення щодо вітчизняних реалій функціонування податкової політики. Безумовно, різке зниження податкового навантаження сприятиме збільшенню вільних коштів у розпорядженні підприємств, але, з іншого боку, значно, щонайменше у короткостроковому плані, скоротить доходи бюджету, а отже, й можливості впливу держави на хід реформування економічної системи та суспільства загалом. За нашими розрахунками, часовий лаг з моменту зміни податкової політики до початку реального зростання доходів бюджету становитиме до 2 років. Зміни ж у темпах економічного зростання виявляються ще пізніше. Розрахунки, проведені по країнах ОЕСР за 35-річний період, показали, що зменшення податкового навантаження на 10 процентних пунктів приводить до зростання ВВП на 0,5 – 1 процентний пункт на рік<sup>32</sup>. Наведені дані свідчать, що саме по собі зниження рівня податкових ставок не вестиме до достатньо значного збільшення бази оподаткування, щоб компенсувати це зниження для бюджету.

Зниження максимальної ставки податку з доходів фізичних осіб, як показала практика останніх років, не призвело до відчутної “детінізації” доходів, адже їхню більшу частку становить заробітна плата, яка виштовхується у “тінь” не лише персональним податком, а й нарахуваннями на фонд оплати праці (їхнє зменшення не входить у найближчі плани уряду та потребує широкомасштабних змін щодо запровадження пенсійного і медичного страхування).

Зменшення ставки податку на прибуток з 25% до 20% або 15% було би відчутним для розвиненої ринкової економіки, чутливої до найменших змін, але не для українських суб’єктів господарювання, які давно використовують різні методи штучного збільшення валових витрат. Через це зростання податкових надходжень не компен-

---

<sup>32</sup> *Mabry R., Ulbrich H.* Introduction to economic principles. – New York: McGraw – Hill Company, 1989.

суватиме їхнього скорочення внаслідок зниження ставок, що спричинить валове зменшення бюджетних доходів.

Безперечно, в Україні очікуваний позитивний ефект від податкової реформи може бути значно ширшим, ніж у розвинених країнах зі стабільною економікою. Так, послаблення податкового навантаження на ресурси підприємств, що спрямовуються на розвиток, стане поштовхом до активізації інвестиційних факторів зростання; спрощення податкової системи сприятиме зменшенню трансакційних витрат, пов'язаних з адмініструванням податків. Проте зниження рівня оподаткування має відбуватися поступово і поетапно та обов'язково бути компенсованим синхронним розширенням податкової бази. Надмірне зниження податкового навантаження може втягнути українську економіку до спіралі зниження ефективності податкової політики й сповільнення темпів економічного зростання.

Податкова політика формується на політичній арені, що дуже ускладнює ефективність та дієвість її використання для стабілізації економічної ситуації. Як не парадоксально, але дефіцити бюджетів мають властивість бути політично привабливими, а надлишки сприймаються у політичному контексті болісно. Інакше кажучи, можливо, існує політична схильність до дефіцитів, тобто податкова політика може уособлювати схильність до стимулювання економіки й інфляції. Зниження податкового навантаження є політично популярним, як і збільшення урядових видатків, особливо якщо це дає змогу виборцям політиків, які обстоюють таку політику, користуватися її перевагами. Навпаки, підвищення рівня оподаткування не подобається виборцям, а зменшення урядових видатків є політичним ризиком.

Окремі економісти наголошують, що мета політиків – це не обов'язково діяльність в інтересах національної економіки, а ймовірно, прагнення до переобрання<sup>33</sup>. Політики можуть свідомо використовувати елементи податкової політики для максимізації підтримки виборців навіть тоді, коли їхні фіскальні рішення дестабілізують економіку. Згідно з цією точкою зору, податкова політика може застосовуватися з егоїстичною політичною метою та спричиняти економічні коливання.

---

<sup>33</sup> Кемпбел Р. Макконелл, Стенлі Л. Брю. Аналітична економіка: принципи, проблеми і політика. Макроекономіка. Ч. 1. – Львів, 1997.

Населення, як вважають, під час голосування враховує економічні умови. За допомогою процедури виборів тих, хто при владі, буде покарано, якщо економіка перебуває у депресивному стані, або нагороджено, якщо економіка процвітає. Отже, ближче до виборів політики, які перебувають при владі (за допомогою відповідно налаштованого парламенту), знижуватимуть рівень оподаткування і збільшуватимуть державні видатки. Ці дії будуть популярними не лише самі собою, а й створені ними стимули сприятливо вплинуть на всі економічні показники. Обсяг виробництва і реальні доходи зростуть, безробіття зменшиться, а рівень цін залишатиметься відносно стабільним. Як наслідок, політики, які перебувають при владі, використають дуже сприятливі економічні умови для повторного обрання. Однак після виборів продовження політики стимулювання зростання економіки щораз більше призводить до підвищення рівня цін та щораз менше – до збільшення реальних доходів населення. Серед громадськості нарастають побоювання щодо посилення інфляції, що підштовхує політиків до стримуючої податкової політики. Таким чином, “народжений у столиці” спад, можна сказати, ґрунтуватиметься на впорядкуванні урядових видатків і підвищенні рівня оподаткування для стримування інфляції. Цей спад не зашкодить обраним політикам, бо до наступних виборів залишатиметься ще кілька років, а для більшості виборців вирішальну роль відіграє стан економіки за рік до виборів чи близько до цього. Справді, спад забезпечує нову точку відліку, з якої знову можна використати фіскальну політику для індукування нового піднесення у період наступних виборів. Таке можливе перекручення податкової політики турбує суспільство, але його важко засвідчити документально.

Політичні аналітики мають розуміти, що існує потенційна упрежденість у політичних стимулах, яка може завадити прийняттю оптимальних рішень, наприклад, щодо податкового фінансування політики витрат. Назвемо серед них такі:

- можливість фінансування бюджетного дефіциту за допомогою довгострокових позик сприяє відкладенню прийняття економічно обтяжливих рішень щодо реформування стратегії податкової політики або скорочення видатків;



- переваги обережної та орієнтованої на продуктивність податкової політики є очевидними лише у довгостроковому періоді, який перевищує строк повноважень державної адміністрації;
- навіть у період фіскальної консолідації набагато легше підвищити податкове навантаження, ніж скоротити програми регуляторного характеру;
- те, що обрані урядовці створюють вигляд активного звернення до нагальних проблем, може зробити їх відомішими і популярнішими, ніж якщо вони покращуватимуть адміністрування чинних програм, запроваджених їхніми попередниками (це часто пояснює, чому збільшуються розміри уряду).

Перейдемо тепер від практичних проблем застосування податкової політики до основних критичних зауважень. Суть *ефекту витіснення* полягає у тому, що стимулююча податкова політика веде до зменшення податкового навантаження та підвищує процентні ставки і зменшує інвестиційні видатки. Це послаблює або взагалі ліквідує стимули податкової політики.

Припустимо, що економіка перебуває у фазі спаду й уряд використовує дискреційну податкову політику, вдаючись до підвищення державних видатків без збільшення податкового навантаження. Уряд виходить на ринок запозичень для фінансування дефіциту. Спричинене цим зростання попиту на гроші підвищує процентну ставку – ціну, яку платять за отримання грошей у позику. Оскільки інвестиційні видатки обернено пропорційні до процентної ставки, частину інвестицій буде витіснено. Проте, хоч мало хто ставить під сумнів описану логічну схему, все ж економісти не дійшли згоди щодо ефекту витіснення<sup>34</sup>. Обґрунтування полягає у тому, що в умовах рецесії стимули, створені в результаті збільшення державних видатків без зміни тактики податкової політики, ймовірно поліпшать сподівання прибутковості суб'єктів ринку, які є важливим визначником інвестицій. Отже, інвестиційні видатки не мають зменшуватися, а можуть навіть зростати – адже податкові зміни обов'язково необхідно закласти у стратегію податкової політики.

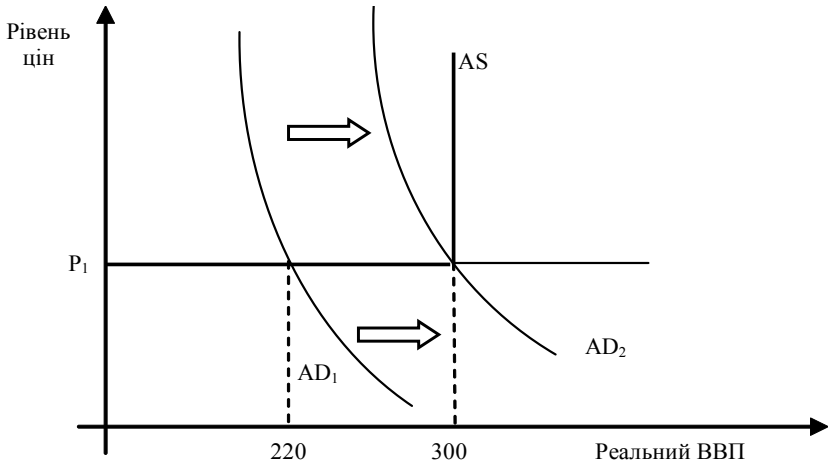
<sup>34</sup> Кемпбел Р. Макконелл, Стенлі Л. Брю. Зазнач. праця.

Окремі економісти вважають, що дефіцитні видатки нейтралізуються адекватним зростанням приватних заощаджень. Громадяни держави усвідомлюють, що дефіцитні видатки сьогодні вимагатимуть справляння вищих податків з них або їхніх дітей. Тому вони збільшують свої нинішні заощадження (зменшують поточне споживання), бо очікують на вищий рівень оподаткування. Бюджетний дефіцит – державні від’ємні заощадження – спричиняє зростання приватних заощаджень. Цей зв’язок називають теоремою еквівалентності Рікардо за іменем англійського економіста Давида Рікардо, який вперше сформулював її на початку XIX ст.<sup>35</sup>. Згідно з цією теоремою, позикове фінансування дефіциту має такий самий обмежений вплив на ВВП, як і фінансування його через підвищення рівня оподаткування. Зростання видатків внаслідок збільшення державної активності або зниження податків частково чи повністю нейтралізується зменшенням споживання, спричиненим збільшенням заощаджень. Тому сукупний попит та реальний ВВП не зростуть, як прогнозувалося. Податкова політика виявиться або зовсім неефективною, або її впливи будуть серйозно ослаблені. Цю теорію й досі піддають критиці. За основу такої критики беруться історичні факти існування розвинутих країн. Великі бюджетні дефіцити, що виникали під час криз, як правило, супроводжувалися зниженням, а не підвищенням норми національних заощаджень.

Проаналізуємо вплив ефекту витіснення та інфляції на податкову політику.

Припустимо, що неінфляційний рівень реального ВВП за повного використання виробничих потужностей становить 300 млрд. грн., як це показано на рис. 1.3.1. Для спрощення аналізу наша крива сукупної пропозиції не має проміжного відрізка, який реально існує. Аж до рівня повного використання виробничих потужностей рівень цін залишається незмінним. Після досягнення економікою повного використання потужностей настає вертикальний відрізок кривої AS, тому будь-яке подальше збільшення сукупного попиту буде винятково інфляційним.

<sup>35</sup> Рікардо Д. Сочинения: В 3-х т.: Пер. с англ. – М.: Госполитиздат, 1955. – Т. 1: Начала политической экономии и налогового обложения. – С. 341.



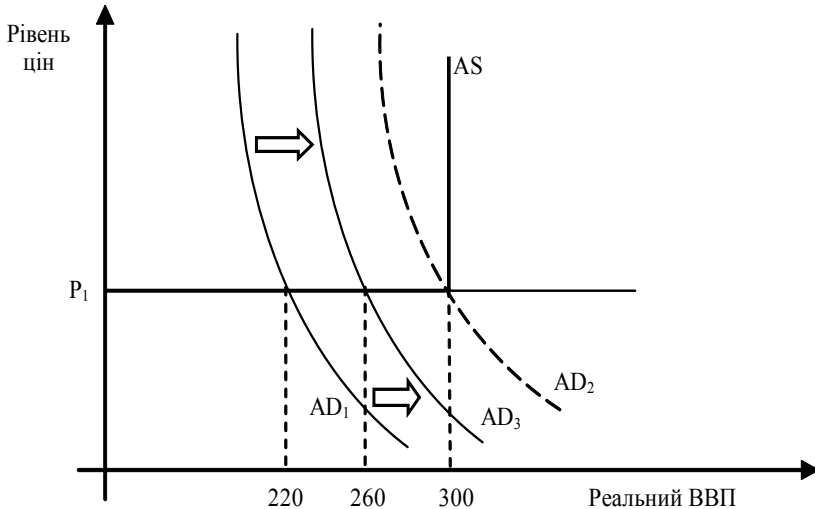
**Рис. 1.3.1.** Вплив рівня оподаткування на рівень сукупного попиту<sup>36</sup>

Спочатку вважатимемо, що величина сукупного попиту  $AD_1$  дає рівноважний реальний обсяг виробництва 220 млрд. грн. Припустимо тепер, що уряд вдався до стимулюючої податкової політики (зменшення податкового навантаження у розмірі 30 млрд. грн.) і це перемістило криву сукупного попиту вправо у положення  $AD_2$ . Таким чином, економіка досягла обсягу виробництва за повного використання виробничих потужностей без інфляції у 300 млрд. грн. З попереднього аналізу дискреційної податкової політики нам відомо, що збільшення урядових видатків або зменшення рівня оподаткування на певну суму спричинить значно більший вплив на ВВП за рахунок існування мультиплікатора. За відсутності зрівноважувальних факторів чи таких, які ускладнюють ситуацію, ця стимулююча податкова політика переміщує економіку зі стану спаду до стану повного використання виробничих потужностей, що значно збільшує зайнятість.

На рис. 1.3.2 ситуацію дещо ускладнено: тут ми враховуємо ефект витіснення. Хоча податкова політика є стимулюючою й орієнтована на переміщення сукупного попиту з положення  $AD_1$  у по-

<sup>36</sup> Крисоватий А., Луцук А. Податки і фінансова політика: Навч. посіб. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

ложення  $AD_2$ , частину інвестицій витіснено, тому сукупний попит перебуватиме у положенні  $AD_3$ . Рівноважний ВВП зростає лише до 260 млрд. грн., замість бажаних 300 млрд. грн., і ефект витіснення може послабити дію фіскальної політики.

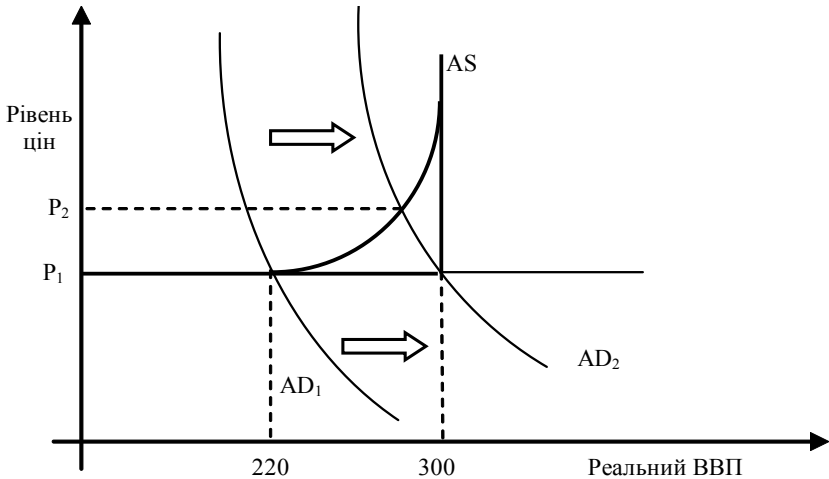


**Рис. 1.3.2.** Вплив рівня оподаткування на рівень сукупного попиту з урахуванням ефекту витіснення<sup>37</sup>

На рис. 1.3.3 розглянемо реалістичну криву сукупної пропозиції, яка містить проміжний відрізок. Не враховуємо тут ефект витіснення, тому фіскальна політика перемістить сукупний попит з положення  $AD_1$ , в  $AD_2$ . Якби крива сукупного попиту мала таку саму форму, як на рис. 1.3.1 та 1.3.2, то повна зайнятість досягалася би за ВВП у 300 млрд. грн., а рівень цін залишався би  $P_1$ . Проте, як видно, висхідний проміжний відрізок кривої сукупної пропозиції зумовлює втрату частини приросту сукупного попиту через вищі ціни. Ця більш реалістична форма кривої сукупної пропозиції нагадує нам, що коли економіка перебуває на проміжному відрізку кривої сукупної пропозиції, частина впливу стимулюючої податкової полі-

<sup>37</sup> Крисоватий А., Луцик А. Зазнач. праця.

тики виявиться не у зростанні реального обсягу виробництва і зайнятості, а в інфляції. Зокрема, рівень цін зріс від  $P_1$  до  $P_2$  та реальний обсяг виробництва збільшився лише до 280 млрд. грн.



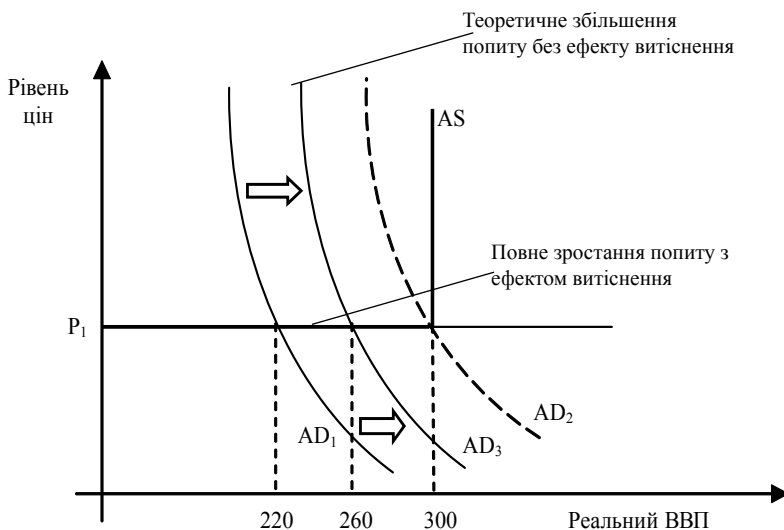
**Рис. 1.3.3. Вплив рівня оподаткування на рівень сукупного попиту за реальних умов<sup>38</sup>**

Крива сукупного попиту на рис. 1.3.3 перемістилася з положення  $AD_1$  у положення  $AD_2$ , але висхідний відрізок кривої AS означає, що переміщуємося вгору по кривій  $AD_2$  з рівня цін  $P_1$  до рівня цін  $P_2$ . В дійсності податкова політика, орієнтована на досягнення економічного зростання, не може вийти за межі реальності, обумовлені висхідним відрізком сукупної пропозиції.

Додаткові ускладнення виникають при врахуванні того, що економіка України є складовою світового господарства. Події й заходи політики в інших країнах, які впливають на чистий експорт України, впливають також на її економіку. Економіка чутлива до непрогнозованих міжнародних збурень сукупного попиту, які можуть змінити вітчизняний ВВП і спричинити неадекватність вітчизняних заходів податкової політики.

<sup>38</sup> Крисоватий А., Луцик А. Зазнач. праця.

Припустимо, що економіка нашої держави перебуває у стані рецесії та рівень оподаткування змінено так, щоб збільшити сукупний попит і ВВП, не спричинивши інфляції (наприклад, сукупний попит змінився з  $AD_1$  до  $AD_2$  на рис. 1.3.4). Тепер припустимо, що в економіках основних торговельних партнерів України (наприклад, у Росії) несподівано й швидко почалось піднесення. Вища зайнятість і зростаючі доходи у Росії ведуть до більшої купівлі українських товарів (Росія – найбільший торговий партнер України). Чистий експорт нашої держави зростає, сукупний попит збільшиться дуже та дуже швидко, і країна зазнає інфляції попиту. Якби заздалегідь було відомо, що чистий експорт України значно збільшиться, то уряд міг би здійснювати менш стимулюючу податкову політику. Річ у тому, що залучення нашої держави до світової економіки поряд із вигодами має такі загрозливі для економіки наслідки, як звуження оперативності при практичній реалізації тактики податкової політики.



**Рис. 1.3.4. Зміна сукупного попиту за умови, що економіка України є складовою світового господарства<sup>39</sup>**

<sup>39</sup> Крисоватий А., Луцик А. Зазнач. праця.

Аналізуючи ефект витіснення, ми дійшли висновку, що стимулююча податкова політика шляхом зниження податкового навантаження може збільшувати процентні ставки, зменшувати обсяг інвестицій та послаблювати практичну реалізацію податкової політики. Тепер з'ясуємо, який вплив рівень оподаткування чинитиме на чистий експорт.

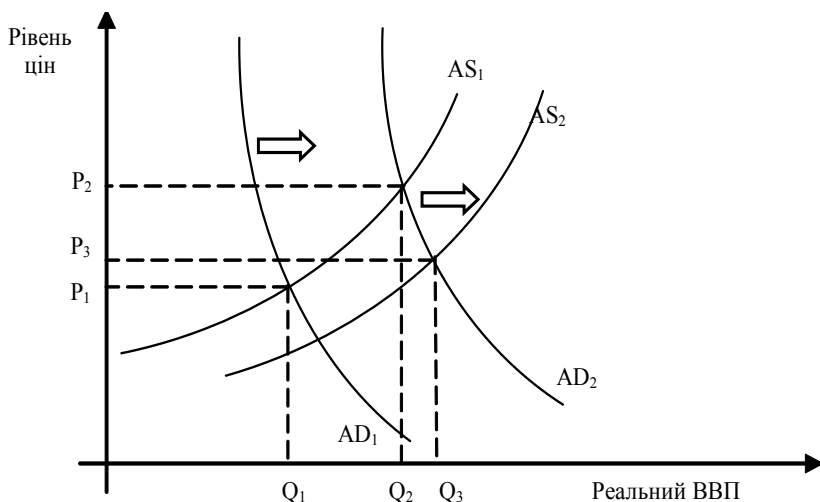
Припустимо, що у нашій країні проводиться стимулююча податкова політика (зменшується податкове навантаження). Нижчий рівень оподаткування приваблюватиме фінансовий капітал з-за кордону, де податкових змін не відбулося. Проте зарубіжні фінансові інвестори мають придбати українську валюту, щоб вкласти її в цінні папери. Нам відомо, що збільшення попиту на товар (у даному разі – на валюту) підвищить ціну товару. Отже, ціна вітчизняної валюти відносно іноземної валюти зросте. Який вплив ця ревальвація матиме на чистий експорт? Оскільки для купівлі українських товарів потрібно буде більше валюти інших країн, для них вітчизняні товари подорожчають, тому експорт з країни зменшиться. І навпаки, українці, які тепер можуть обміняти гривню на більшу кількість іноземної валюти, купуватимуть більше імпортованих товарів. Як наслідок, зі зменшенням експорту й зростанням імпорту видатки на чистий експорт України знизяться та стимулюючу податкову політику буде частково нейтралізовано.

Повернемося до аналізу сукупного попиту і сукупної пропозиції (рис. 1.3.4). Стимулююча податкова політика, орієнтована на збільшення сукупного попиту з  $AD_1$  до  $AD_2$ , може підвищити процентну ставку та зменшити чистий експорт країни через описаний вище процес. Зменшення компонента чистого експорту сукупного попиту частково нейтралізує стимулюючу податкову політику. Крива сукупного попиту переміститься вправо з положення  $AD_1$  у положення  $AD_3$ , а не в  $AD_2$ , і рівноважний ВВП зросте з 220 млрд. грн. до 260 млрд. грн., а не до 300 млрд. грн. Таким чином, чистий експорт впливає на елементи податкової політики разом із факторами часу, політичними проблемами, ефектом витіснення, ефектом Рікардо й інфляцією, що ускладнює “управління” сукупним попитом.

Звернемося тепер до можливості безпосереднього зв'язку між стратегією і тактикою податкової політики та сукупною пропозиці-

ю. Економісти визнають, що податкова політика може змінювати сукупну пропозицію та впливати на ті зміни, які можуть виникнути у співвідношенні “рівень цін – реальне виробництво”.

Припустимо, що на рис. 1.3.5 сукупний попит і сукупна пропозиція становлять відповідно  $AD_1$  й  $AS_1$ , тому рівноважний рівень ВВП –  $Q_1$ , а рівень цін –  $P_1$ . Припустимо тепер, що рівень безробіття за  $Q_1$  занадто високий і треба вдаватися до стимулюючої податкової політики у формі зниження податкового навантаження. Вплив на сукупний попит при цьому полягатиме у його збільшенні від  $AD_1$  до, скажімо,  $AD_2$ .



**Рис. 1.3.5. Вплив податкової політики на сукупну пропозицію<sup>40</sup>**

Це переміщення збільшує реальний ВВП до  $Q_2$ , але водночас воно підвищує рівень цін до  $P_2$ .

Як може зниження рівня оподаткування вплинути на сукупну пропозицію? Частина економістів (їх називають прихильниками економіки пропозиції) вважає, що зменшення рівня податків перемістить криву сукупної пропозиції вправо. Зниження податкового

<sup>40</sup> Крисоватий А., Луцик А. Зазнач. праця.



навантаження на фізичних осіб збільшить дохід та заощадження домогосподарств. Аналогічно зменшення рівня податків на бізнес збільшить прибутковість інвестицій. Інакше кажучи, зменшення рівня оподаткування збільшить заощадження й інвестиції, а отже, зросте норма нагромадження капіталу. Обсяг національного виробництва – виробничих потужностей країни – збільшуватиметься швидше.

Нижчі ставки персонального податку збільшать реальну заробітну плату (після сплати податків) – ціну праці – та поліпшать стимули до праці. Багато людей, які ще не входять до складу робочої сили, запропонують свої послуги, бо реальна заробітна плата зростає. У працюючих же з'являться стимули працювати більше часу і скорочувати відпустки.

Лібералізація оподаткування заохочує до ризику. Люди та суб'єкти господарювання більше ризикуватимуть своєю енергією і фінансовим капіталом заради впровадження нових виробничих технологій та нових товарів, коли нижче податкове навантаження обіцяє більшу потенційну винагороду після сплати податків.

З допомогою усіх цих взаємозв'язків і каналів зниження рівня оподаткування переміщуватиме криву сукупної пропозиції вправо, з положення  $AS_1$  в  $AS_2$  на рис. 1.3.5, що знижуватиме інфляцію та збільшуватиме реальний ВВП.

Прихильники економіки пропозиції також вважають, що податкова лібералізація не обов'язково зменшуватиме податкові надходження. Справді, нижчий рівень оподаткування, який сприятиме значному збільшенню обсягів виробництва і доходів, може підвищити податкові надходження. Ця розширена база оподаткування здатна збільшити сумарні податкові надходження, навіть за меншого рівня оподаткування. Чимало економістів вважають, що зниження податкового навантаження зменшить податкові надходження та збільшить бюджетний дефіцит, а прихильники економіки пропозиції стверджують: лібералізацію оподаткування можна організувати так, що вона збільшить податкові надходження і зменшить дефіцити<sup>41</sup>.

Більшість економістів скептично ставиться до впливу зниження податкового навантаження на пропозицію, зокрема з огляду на

---

<sup>41</sup> *McConnel C., Brue S. I. Principles, problems and policies.* – 11<sup>th</sup> ed. – New York: McGraw – Hill Publishing Company, 1990.

зниження у 1980-ті рр. податків у США для стимулювання пропозиції<sup>42</sup>. По-перше, ці фахівці стверджують, що очікувані позитивні впливи лібералізації оподаткування на стимули до праці, заощадження, інвестування та ризику не такі значні, як на це вказують прибічники економіки пропозиції. По-друге, будь-які переміщення кривої сукупної пропозиції вправо відбуватимуться упродовж тривалого періоду часу, тоді як вплив на сукупний попит відчуватиметься в економіці значно раніше.

Жорстка податкова політика, яка зберігається в українській економіці сьогодні й зберігатиметься надалі в разі поступового здійснення податкової реформи впродовж тривалого часу, суттєво посилює відповідальність держави за використання вилучених з бюджету ресурсів у спосіб, який максимально стимулюватиме економічний розвиток та інвестиційні процеси. Отже, стратегія і тактика податкової політики мають здійснюватися у жорсткому поєднанні з підвищенням ефективності власне самої податкової політики. Політика пристосування бюджету під обсяги виробництва й доходів, які зменшуються, безперспективна. З огляду на те, що за роки ринкових перетворень в Україні за рахунок зменшення податкового навантаження відбулось значне скорочення державних видатків на фінансування закладів науки, культури, соціальної сфери, подальше зниження сукупних видатків неприпустиме, оскільки воно спричиняє як стратегічне відставання українського суспільства від прогресу світової цивілізації, так і наростання соціальної напруженості, зневіру в ринкових реформах та державній незалежності нашої країни. Існує певний оптимум розміру бюджету, що визначає його ефективність як макроекономічного регулятора, нижче якого фіскалізація державної політики неминуха.

З розширенням державної діяльності необхідне збільшення податкових надходжень, що буває безболісним для суспільства лише за постійного зростання економічного добробуту. При визначенні рівня податкових ставок головний аспект – заохочення ділової активності, оскільки повне зруйнування економічних стимулів означає руйнацію цивілізованого суспільства. Цілком зрозуміло, що у сфері

---

<sup>42</sup> *Mabry R., Ulbrich H.* Introduction to economic principles. – New York: McGraw – Hill Company, 1989.

оподаткування позитивним для господарювання є низький рівень податкового навантаження, а негативним – високий. У намаганні перебороти бюджетні дефіцити рівень оподаткування збільшується, що підриває економічну базу самих державних доходів. Схоже, теорія Ібн Хальдуна була першою вісткою, яка свідчила про міграцію населення з країни із занепадаючою економікою, що призводить до неминучих наслідків: наростання нестачі робочої сили, спаду виробництва і в кінцевому підсумку – втрати податкових надходжень<sup>43</sup>.

Може, сама держава здатна компенсувати занепад ділової активності й монополізувати господарчу діяльність? Адже держава багатша за будь-кого зі своїх громадян і до того ж володіє потужними інструментами політичної влади. Однак прислухаймося до попередження з глибин середньовіччя: вилучення виробництва та комерції з приватного сектору рівнозначне знищенню економічних основ суспільства. Крім цього, спотворюється процес оподаткування, бо податки акумулюються державою залежно від результатів господарювання самих державних органів.

Оцінюючи вчення Ібн Хальдуна загалом, помічаємо, що в ньому міститься немало тверджень, спільних з іншими діалектичними уявленнями про взаємозв'язок між станом економіки, розвитком держави і поступом цивілізації. Чим могутніша державна влада, чим ефективніше управління, чим сильніше урядове заохочення економіки, тим успішніше економічне зростання та вищий суспільний добробут. І навпаки, економічне процвітання генерує державну могутність<sup>44</sup>. Проте тут виникає загрозна спіраль: приріст державної сили забезпечується збільшенням обсягу бюджету. Це потребує нових і вищих податків, що водночас пригнічує економічне життя. Спроби активізувати його шляхом безпосереднього втручання держави в господарську діяльність та мобілізацію доходів можуть призвести до подальших негативних наслідків. В економіці й фінансах не буває простих відповідей на виклики дійсності.

Колись середньовічний вчений зробив правильні для всіх часів висновки: податки та інші доходи відповідають умовам конкретної

---

<sup>43</sup> Держава – податки – бізнес (із світового досвіду фіскального регулювання економіки) / Під ред. В. Л. Андрущенко, В. М. Федосова, В. М. Суторміної. – К.: Либідь, 1992.

<sup>44</sup> Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія. – М.: Економіка, 1995. – С. 456.

суспільної ситуації. Зміни ж податкових систем відображають докорінні перетворення соціальних структур і досягнуту фазу розвитку.

Оперуючи поняттям “податкова держава”, Йозеф Шумпетер модернізував уявлення про взаємозалежність між соціальною організацією суспільства та державним сектором. У його інтерпретації фіскальна система постає як складова частина суті й форми держави та учасниця процесів еволюції економічних систем. Відповідно до поглядів Й. Шумпетера, структура державних доходів залежить від рівня економічного розвитку, форми держави й її потреб<sup>45</sup>. Неможливо замінити одну фінансову систему на іншу без фундаментальних змін природи самої держави. Такі зміни означають, що економіку рухають нові суспільні сили в новому напрямі та модифікується сам зміст соціального побуту.

Проте за умов існування ринкової економіки податкові домагання держави об’єктивно обмежені. Це обмеження розвитку фіскальної сфери й обсягу податкових надходжень визначається динамічною взаємодією ринкових і політичних сил, що внутрішньо є характерною для капіталізму. Сягнувши певного рівня, претензії фіску суперечать економічним потребам, стають соціально та психологічно неприйнятними. Послідовники фіскальної соціології особливо наголошують на тому, що розширення державного сектору економіки за рахунок приватного призводить до згортання підприємницької активності. При збільшенні вилучення ресурсів державою як неринковою і неконкурентною силою продуктивне зростання економіки гальмується. Те, про що в перші післявоєнні роки застерігав Й. Шумпетер: не можна безкарно маніпулювати параметрами господарчої діяльності – заробітною платою, цінами, матеріальною зацікавленістю, в країнах і Західної, й особливо Східної Європи збулося повністю<sup>46</sup>. Життя підтвердило: прийняття у політичній сфері рішень більшістю голосів щодо умов та результатів господарювання тільки посилює його неефективність.

Зменшення економічного потенціалу накладає обмеження також на можливості держави адекватно задовольняти попит суспільства на послуги урядових інститутів, враховуючи стимулюючі

---

<sup>45</sup> Шумпетер Й. Знач. праця. – С. 456.

<sup>46</sup> Шумпетер Й. Знач. праця. – С. 456.

заходи щодо господарства. Отже, коло замикається. Фіскальна соціологія розкриває прості, але незаперечні істини: з падінням ефективності та прибутковості виробництва руйнується фінансова база правової, а отже, й податкової держави. У такій ситуації намагання підвищити податкове навантаження бізнес сприймає як покарання. Моральність платників падає, що при суцільному декларуванні доходів має фундаментальне значення.

При недотриманні соціології фіску податок з норми цивілізованого суспільства може перетворитися на важкий тягар для його економічно активної верстви – ділового світу. Перебуваючи під впливом певних соціально-економічних обставин, податок має відповідати умовам і потребам часу. Й. Шумпетер називав “прибутковий” податок “дитиною капіталістичного суспільного устрою”. Проте це “дитя”, якщо дати йому перерости й посісти чільне місце в сім’ї соціальних інститутів, здатне придушити свою матір – економіку – та зруйнувати свій дім – податкову державу<sup>47</sup>.

Цінність соціального погляду на податок полягає у посиленій увазі до людського фактора фіскальних процесів, у тому суб’єктивно-індивідуалістичному аспекті аналізу, який можна назвати податковим антропологізмом. Якщо погодитися, що головними діючими особами податкового процесу є індивідуальності – розсудливий виборець, він же і носій податків, менеджер фірми, для якого сплата корпоративного податку – частина стратегії бізнесу, а також урядовий бюрократ як збирач та контролер, то антропоцентризм податкового знання не здається вже таким безпідставним. Виявляється, що без класового аналізу відносин власності, а точніше, передбачаючи, що більшість людей має або може мати власність, і оперуючи мотивами економічної й політичної поведінки соціальних угруповань, політичних партій та окремих індивідів, вчені можуть одержати змістовні висновки щодо суспільного призначення і функціонування податкової політики.

У податковій психології немає універсальної ідеї, яку приймають за доведену істину, досягнення якої є абсолютною метою фіскального будівництва й яка все виправдовує на шляху до неї. Вона

---

<sup>47</sup> Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія. – М.: Економіка, 1995. – С. 456.

лише намічає маршрути податкової практики, постійно вишукує способи та орієнтири такої модифікації податкової системи, щоб перетворити її на активний фактор соціально-економічного розвитку, а не на його баласт чи перешкоду.

Ідеям фіскальної соціології, що оперує поняттями економіки, фінансів, оподаткування, права і суспільної психології, зобов'язана своїм походженням сучасна теоретична концепція державних фінансів – теорія суспільного вибору<sup>48</sup>.

Серед джерел теорії суспільного вибору треба виділити філософію екзистенціалізму, яка розглядає свободи та права людини як внутрішню індивідуальну свободу волі й думки, рішень і вибору. Ці вияви особистості здобувають суспільне визнання через демократичну участь у соціально-політичних подіях.

У демократичному суспільстві податкова політика формується як результат складного процесу взаємодії інтересів та аспектів економічного, соціального, політичного і культурного характеру. При цьому податкова політика, якщо вона справді є політикою, обслуговує не тільки поточні потреби. Вона передбачає бажані та перспективні цілі й забезпечує їхню реалізацію. Рациональність податкової політики виявляється не у жорсткому дотриманні догм, а в сприянні довготривалому розвитку і процвітанню. Перебороти потяг до існуючих, безпосередніх інтересів – це непросте завдання. Минуло чимало часу, перш ніж західні демократії в державних масштабах виробили механізм добору достатньо відповідальних політиків та чиновників, здатних відстоювати й забезпечувати національні інтереси.

У завершеному вигляді концепція демократичного механізму довготривалого і короткотривалого акценту оподаткування, що об'єднує в єдине ціле функціонування інститутів державної влади, процеси виборів та голосування, мотивацію поведінки виборців, партійні програми, політику урядової бюрократії, на Заході отримала назву теорії суспільного вибору. Теоретики суспільного вибору стверджують, що підхід з цього боку до з'ясування природи оподаткування – продукт демократії, в межах якої людина трактується як егоїстична і водночас раціональна істота, котра максимізує свої ви-

---

<sup>48</sup> *Тарасова С. В.* Экономическая теория благосостояния: Уч. пособ. для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – С. 239.

годи в умовах соціально-економічних обмежень. Егоїстичні інтереси лише стримуються, гуманізуються обережними (щодо багатства) способами організованою державою перерозподілу доходів через систему оподаткування.

Щоправда, бізнес нерідко вважає податкові вилучення нестерпними, через що потребує податкових пільг чи бюджетних субсидій. У результаті податки перетворюються на інструмент сприяння зростанню власності та модернізації економіки, але водночас вони залишаються джерелом коштів для полегшення становища соціально обділених суспільних верств. На державні кошти фінансується соціальна сітка для надання допомоги бідним.

Проблема суспільного вибору податкової політики існує лише в контексті демократії й особистої свободи. З нормативної позиції суспільний вибір спирається на передумову, що суспільству необхідно мати сукупність цінностей чи забезпечуваних суспільною владою колективних благ, без яких воно не є суспільством<sup>49</sup>. Цим вимогам відповідають блага цивілізованого суспільства: національна безпека, правопорядок, охорона здоров'я, освіта, благоустрій тощо. Користування названими благами має наближатися до певного ідеалу – оптимуму Парето. Це означає, що істинне поліпшення суспільних умов, у тому числі породжених процесами перерозподілу через оподаткування, можливе лише тоді, коли той чи інший захід здатний:

- підвищити добробут усіх без винятку;
- підвищити добробут якоїсь однієї соціальної групи (груп) без змін добробуту інших.

Теорія суспільного вибору не робить всіх чітких акцентів, ухиляється від дефініцій та не формулює мети суспільного розвитку. Вчення про вибір нагадує про неодмінну різноманітність, невизначеність реальності. На практиці вибір звернений до особистої відповідальності людей і організацій, що господарюють чи беруть участь у політичному процесі. Це породжує свої проблеми. В умовах демократії неминуче зростає кількість формальних та неформальних, професійних і політизованих об'єднань, кожне з яких переслідує групові інтереси, тобто робить власний вибір. Надмірне розростання та різноманітність сус-

---

<sup>49</sup> Тарасова С. В. Зазнач. праця. – С. 239.

пільних уподобань, як попереджав Й. Шумпетер, шкодить економічному розвитку. Адже розвиток – справа потрібна і дорога, а вузькі інтереси, як і їхні тимчасові комбінації, потребують швидких результатів, претендуючи на якомога більший шматок суспільної “паляниці”.

Отже, за умов демократичного управління більшістю, за якою стоять дрібні, але численні групові інтереси, суспільний консенсус щодо розподілу наявних ресурсів досягається одним загальним інтересом – зростанням обсягу державного бюджету. Безперечно, операційними інструментами такого перерозподілу є податки, бюджетні субсидії та інші державні регулюючі заходи. Західні вчені застерігають: демократія обов’язково має вирішити проблему ефективного перерозподілу в інтересах економічного зростання з метою свого збереження.

На думку американського теоретика державних фінансів Р. Мастрейва, для того, щоб демократичним шляхом визначити податкову політику серед економічних, політичних й ідеологічних впливів необхідно зважати на поведінку на виборах людей – носіїв різних інтересів, що залежать від рівня доходів та їхнього походження, регіону, виду діяльності й віку<sup>50</sup>. В цьому соціальному конгломераті розбіжності у потребах тих, хто зацікавлений у фіскальній експансії перерозподілу, і тих, хто проти неї, можуть взаємно блокувати необхідні заходи податкової політики.

Суть проблеми, поставленої теорією вибору при розробці стратегії й тактики податкової політики, наочно ілюструє такий приклад. Припустимо, що є три парламентарі, які мають вибрати між трьома програмами (які потребують відповідного фінансування за рахунок платників податків): великою (1), середньою (2) і невеликою (3). Цілком імовірно, що голоси розподіляються таким чином:

**Депутат А:** 1  $\Rightarrow$  2  $\Rightarrow$  3

Отже, перша має перевагу над другою, а друга – над третьою.

**Депутат Б:** 2  $\Rightarrow$  3  $\Rightarrow$  1

**Депутат В:** 3  $\Rightarrow$  1  $\Rightarrow$  2

<sup>50</sup> *Samuelson P. A., Nordhause W. D. Macroeconomics. – 13<sup>th</sup> ed. – New York: McGraw – Hill Company, 1989.*



Проблему створює нелогічна поведінка депутата В: коли загалом віддають перевагу великій програмі над середньою, а середній – над невеликою, то депутат В вибирає невелику програму проти великої. Він чинить непослідовно, але депутат В має на це формальне право.

На основі цього парадоксу вибору в 1951 р. К. Ерроу сформулював відому теорему, названу його ім'ям: якщо можливих варіантів більше, ніж два, то жодна процедура голосування не забезпечує розумного колективного вибору, який би відповідав п'яти умовам (раціональність, незалежність від безглузвих альтернатив, позитивний взаємозв'язок, оптимум Парето та недопустимість диктату)<sup>51</sup>. Парадокс голосування, за Ерроу, вказує як на непередбачуваність незрілої демократії, де можлива нелогічна поведінка, так і на всю складність прийняття рішень у парламенті, що характеризуються надто великою різноманітністю позицій<sup>52</sup>.

Податковий компонент теорії вибору має особливе значення. Адже оподаткування як процес реалізації податкової політики торкається всіх без винятку суспільних та особистих інтересів. Податковій політиці належить важлива роль у регулюванні економіки й управлінні державою. В умовах ринкової економіки вона часто заміщає собою планові та цінові, адміністративні методи управління соціально-економічними процесами. Така політика може стати заручницею хибної, але панівної суспільної думки, жертвою явних чи прихованих тисків на законодавців. Вихід з цієї ситуації полягає у тому, що нормальний демократичний процес має еволюціонувати поряд із пізнавальним, разом із визріванням правосвідомості громадян як виборців та платників податків. Тоді суспільство може знаходити й приймати потрібні “податкові преференції”, а платники, як і урядовці, керуватимуться не егоїстичними інстинктами, а раціональними сподіваннями, продиктованими громадянською відповідальністю й обов'язком. На жаль, уроки демократії, вже давно збагнуті на Заході, нам ще доводиться засвоювати, а водночас і налагоджувати партнерські стосунки у сфері податкової політики між державою та її суб'єктами.

<sup>51</sup> *Mabry R., Ulbrich H.* Introduction to economic principles. – New York: McGraw – Hill Company, 1989.

<sup>52</sup> Там само.

# 2

## ДІАЛЕКТИКА ТРАНСФОРМАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

### **2.1. Економіко-інституційне середовище європейської інтеграції**

У сучасній економічній науці, політиці і суспільній думці інтеграційним процесам приділяється дуже багато уваги. Це зумовлено позитивним досвідом європейської інтеграції, виходом її за останні 10–15 років на якісно новий рівень, а також швидким збільшенням кількості країн, які активно використовують інтеграційні механізми у своїй економічній політиці. Те, що з 1995 р. в СОТ було нотифіковано більше регіональних торговельних угод, ніж за всю майже півсторічну історію існування ГАТТ<sup>53</sup>, можна пояснити насамперед переконливими успіхами ЄС. Вони доводять більшу привабливість регіональної лібералізації торгівлі, порівняно із глобальною, та необхідність розвитку регіональної інтеграції для усунення негативних наслідків глобалізації. Водночас, попри збільшення кількості інтеграційних утворень, ані за рівнем інтеграції, ані за її економічним ефектом вони не досягли навіть близьких до ЄС результатів.

Впродовж майже всієї своєї історії європейська економічна інтеграція розвивалася у двох напрямках – дедалі більшого об'єднання національних господарств у єдину регіональну економіку і територіального розширення зони інтеграції. Для визначення цих напрямків традиційно використовують два терміни – погли-

---

<sup>53</sup> У 1948–1994 рр. в ГАТТ було нотифіковано 124 регіональні торговельні угоди, в 1995–2004 рр. в СОТ – більше 130 (*Redussel Wu J. Measuring and Explaining Levels of Regional Economic Integration. Working Paper B 12. 2004.*)

блення та розширення інтеграції. Ці два процеси стали предметом вивчення ще в 60-і роки минулого століття, коли виникла перспектива вступу до ЄЕС чотирьох країн – Великобританії, Данії, Ірландії і Норвегії. За минулі десятиліття європейська інтеграція далеко просунулась як у першому, так і у другому напрямку.

Етапи поглиблення інтеграції:

1951–1957 рр. – секторальна інтеграція: створення спільного ринку вугілля і сталі за участю Франції, ФРН, Італії, Бельгії, Люксембурга й Нідерландів;

1958–1968 рр. – створення митного союзу і спільного ринку товарів (ЄЕС) в тому ж складі;

1969–1984 рр. – кризовий період і подальше формування передумов для переходу до єдиного внутрішнього ринку;

1985–1992 рр. – завершення формування єдиного внутрішнього ринку;

з 1991 р. по сьогодні – створення Економічного і валютного союзу (ЕВС).

Перехід від початкової до більш розвинутих стадій економічної інтеграції супроводжувалось створенням та удосконаленням інститутів європейських співтовариств/Європейського союзу, відповідальних за прийняття і виконання рішень та програм розвитку інтеграції. Формування системи цих інститутів в економічній літературі прийнято називати функціональною інтеграцією, яка у своєму розвитку поступово перетворюється на політичну. Одним із наслідків цього процесу було, зокрема, перейменування європейських співтовариств у Європейський Союз (ЄС), санкціоноване Маастрихтською угодою (1992 р.).

Етапи розширення інтеграції:

1973 р. – вступ у європейські співтовариства Великобританії, Данії й Ірландії;

1981 р. – вступ Греції;

1986 р. – вступ Іспанії і Португалії;

1995 р. – вступ до ЄС Австрії, Фінляндії й Швеції;

2004 р. – вступ Естонії, Кіпру, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словаччини, Словенії, Угорщини, Чехії;

2007 р. – вступ Болгарії і Румунії.

Порівняння цих двох хронологічних рядів, які відображають динаміку поглиблення й розширення інтеграції, вказує на паралельність цих процесів. Теоретично взаємодію поглиблення і розширення (посилення) інтеграції можна представити так. Кілька сусідніх країн створюють об'єднання з метою економічної інтеграції. Інші країни – найближчі сусіди – утримуються від вступу до нього, обравши позицію спостерігачів. Водночас, ініціатори реалізують свою програму, долають труднощі і завершують перший етап інтеграції створенням митного союзу й спільного ринку товарів. Країни-спостерігачі переконуються у тому, що інтеграція наднаціональних ринків принесла очікувані результати – випереджаюче зростання взаємної торгівлі учасників, прискорення науково-технічного прогресу, структурну перебудову й укрупнення масштабів виробництва, підвищення продуктивності праці і, зрештою, сприяла стійкому економічному зростанню й поліпшенню добробуту. Об'єднана група країн перетворюється на стійке інтеграційне ядро, яке притягує до себе сусідні країни, як магніт. Вони прагнуть переорієнтувати експорт товарів у напрямку інтегрованого ринку і приходять до висновку, що найкращою для них є пряма участь в економічній інтеграції. Розширення інтеграційного об'єднання, відповідно, збільшує його економічний потенціал, приваблюючи нових учасників, і т. д.<sup>54</sup>. Щоправда, не всі інтеграційні процеси розвивались за таким сценарієм.

Перше розширення європейського інтеграційного утворення відбулося вже після того, як ЄЕС завершило формування митного союзу і прийняло рішення про створення економічного і валютного союзу (1970 р.). Вступ Великобританії та Данії до митного союзу був економічно вигідним як для них самих, так і для ЄЕС. Рівень митних тарифів на промислову продукцію у Великобританії був трохи вищим, ніж в ЄЕС (відповідно 9,4 і 7,4% ціни товарів), а в Данії – нижчим (4,9%). Обидві країни перебували на такому ж рівні соціально-економічного розвитку, як і “шістка”, структура їхньої торгівлі з ЄЕС також майже не відрізнялась від торгівлі між учасниками спільного ринку. І нарешті, обидві сторони – ЄЕС-6 і Великобри-

---

<sup>54</sup> Борко Ю. Расширение и углубление европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 7. – С.15.

танія з Данією – перебували на приблизно однаковому рівні щодо конкурентоспроможності промисловості.

Третя країна, Ірландія, значно відрізнялась від перших двох і “шістки” як за рівнем економічного й соціального розвитку, так і за величиною митного тарифу на промислові товари (15,9% – був більше як у два рази вищим, ніж в ЄЕС). На динаміку економічної інтеграції це не могло вплинути, але самій Ірландії передбачало чималі труднощі. Утім, вибору у неї не було: перебуваючи у цілковитій економічній залежності від Великобританії, вона була приречена на вступ до ЄС. Економісти передбачали в Ірландії суцільні біди. Проте саме ця країна змогла максимально використати переваги від участі в інтеграції і стала прикладом єдиного за останню чверть століття “економічного дива” в Європі<sup>55</sup>. Найбільш вражаючим є нове місце Ірландії за показником ВВП на одну особу населення. У 1972 р., напередодні вступу до ЄЕС, вона була останньою з показником 58,5% виробництва на одну особу населення від показника “дев’ятки”; в 2002 р. вона вийшла на 2-е місце після Люксембургу, з показником 122,5% рівня ЄС-15<sup>56</sup>.

Перехід до вільного руху товарів у межах митного союзу “дев’ятки” призвів у 70-их роках до подвоєння питомої ваги “шістки” в експорті трьох нових учасниць інтеграції, але їхня частка в експорті “шістки” майже не змінилася (перерозподіл експорту ЄС-6 на їхню користь відбувся в наступному десятилітті). У “шістці” тривало взаємне освоєння об’єднаних національних ринків, внаслідок чого обсяги її експорту зросли на 25,8%<sup>57</sup>. Причому зміни у темпах зростання і географічному розподілі торговельних потоків були єдиним, підкріпленим статистично ефектом першого розширення ЄЕС. Ця подія співпала у часі з кризовим періодом розвитку світової економіки у 1974–1982 рр. Криза, без сумніву, відчутніше вплинула на макроекономічну динаміку у країнах ЄЕС, ніж його розширення.

<sup>55</sup> Ірландія розпочала свій економічний ривок через 15 років після вступу до ЄС. В 1987–1995 рр. середньорічне зростання її ВВП становило 5,7% проти 3,4% загалом по ЄС. Після трирічної паузи, спричиненої кризою у світовій економіці, ця країна показала рекордні темпи економічного зростання: в 1994 – 2000 рр. – 8,2% проти 2,4% в ЄС-15 і 3,7% у США.

<sup>56</sup> Розраховано за даними: *Еuropean Economy*. – 2002. – № 73. – Р. 272–273, 282–283, 288–289.

<sup>57</sup> *Шшиков Ю.* Интеграционные процессы на пороге XXI века. – М., 2001. – С. 255.

Темпи зростання ВВП зменшились у середньому у країнах Співтовариства з 4,5% у 1961–1972 рр. до 2% у 1973–1982 рр.<sup>58</sup>

На особливу увагу заслуговує те, що значний вплив на економічну інтеграцію відразу почала справляти Великобританія. Ставши учасницею заснованої в 1979 р. європейської валютної системи, вона вже через два роки вийшла із діючого в її рамках механізму регулювання валютних курсів. Угоду про ЄС (1992 р.) Великобританія погодилась підписати лише за двох умов – по-перше, збереження за нею права не брати участі в кінцевому етапі формування економічного і валютного союзу; по-друге, не вносити в текст угоди договорів про соціальну політику, який був ухвалений рештою 11 країнами-учасницями. Вона також не приєдналася до єдиного візового режиму, запровадженого в більшості країн ЄС згідно із Шенгенськими угодами.

Водночас навряд чи варто перебільшувати роль Великобританії як гальма в процесі поглиблення інтеграції. Загалом інтеграція розвивалась на основі тієї стратегії, яка була розроблена в 50-і роки минулого століття і відобразилась у Римській угоді (заснувала ЄЕС), а через три з половиною десятиліття – в Маастрихтській угоді. Прийняття концепції інтеграції “на різних швидкостях” дало змогу просуватись вперед, не чекаючи тих країн – учасниць інтеграційного утворення, які наразі не готові піти на подальше обмеження свого суверенітету. Створення ЕВС і Шенгенської зони – це найбільш яскраві приклади втілення цієї концепції.

Друге і третє розширення європейського інтеграційного утворення не потребують особливої деталізації їхньої взаємодії з поглибленням інтеграції. Економічна і політична роль Греції, Португалії та Іспанії була занадто малою, щоб якось вплинути на реалізацію програм розвитку Співтовариства. Прийняття Греції майже не позначилось на функціонуванні Європейської валютної системи, яка була створена трохи більше ніж за рік до цієї події. Так само вступ двох піренейських країн не відобразився на процесі і термінах виконання (до 1993 р.) прийнятої роком раніше програми завершення переходу до єдиного внутрішнього ринку.

<sup>58</sup> Розраховано за даними: European Economy. – 1999. – № 69. – Р. 268 – 269.

Правда, процес формування єдиного економічного простору зіткнувся з низкою труднощів. По-перше, він розтягнувся у часі. Іспанія й Португалія лише у 1992 р. повністю ввійшли до складу митного союзу і не завершили 10-річний період переходу до участі у спільному аграрному ринку. По-друге, участь трьох нових країн в єдиному внутрішньому ринку посилила його неоднорідність, що створило додаткові перешкоди для вільного руху товарів, послуг, капіталу і праці. Крім регламентів ЄС, які мають гарантувати ці “чотири свободи”, на якість єдиного внутрішнього ринку впливає чимало інших факторів – адміністративна практика, стан економічної інфраструктури, контроль над дотриманням екологічних, санітарних та інших стандартів, масштаби і роль тіньової економіки, загальна культура ринкових відносин і т. д.

На відміну від першого розширення інтеграції, яке було мотивоване як економічними, так і політичними інтересами “шістки” і “трійки”, цього разу Співтовариство керувалося насамперед політичними міркуваннями: прийняття трьох країн, які нещодавно усунули від влади диктаторський режим, вважалась гарантією їхнього подальшого демократичного розвитку. За це ЄЕС погоджувалось платити. Греція, Іспанія й Португалія, як Ірландія, отримали допомогу від його фінансових інститутів – Фонду регіонального розвитку, Аграрного та Соціального фондів. Відносно ВВП цих країн середньорічний обсяг фінансової допомоги становив відповідно 1,8; 0,8; 2,3 і 1,7%. Для порівняння: питома вага коштів, які були виділені цими фондами іншим країнам-учасницям інтеграції, коливалась у межах 0,05–0,22% їхнього ВВП<sup>59</sup>.

В економічному плані ефект другого і третього розширення інтеграції був важливим для країн, які вступали, та незначним для країн “дев’ятки”. Обсяги експорту Іспанії, Португалії і Греції у країни “шістки” зросли більше як удвічі, збільшились також обсяги їхньої взаємної торгівлі. Країни – засновниці європейського інтеграційного утворення, хоч і дещо збільшили обсяги експорту в країни другої “трійки”, але розвивали цей напрям експорту як периферійний. На-

---

<sup>59</sup> Розраховано за даними: The Implementation of the Reform of the Structural Funds in 1993. Fifth Annual Report. P. 129–133; The Implementation of the Reform of the Structural Funds in 1999. Fifth Annual Report. P. 147 – 154.

багато важливішою формою освоєння високорозвинутими країнами ЄС ринків трьох південноєвропейських країн був експорт капіталів і ноу-хау. Утім, їхня частка в загальному обсязі капіталів, які експортувалися країнами “шістки”, виявилась порівняно незначною<sup>60</sup>.

Стимулюючий вплив інтеграції на економічний розвиток усіх трьох нових країн не викликає сумнівів. Він проявився у зміні пропорцій між сільським господарством, промисловістю та наданням послуг, оновленні технології виробництва, розвитку інфраструктури, підвищенні якості менеджменту і т. д. Водночас дуже важко оцінити вплив інтеграції на зростання ВВП, динаміка якого складається внаслідок сукупної дії багатьох внутрішніх і зовнішніх факторів, у тому числі економічної (фіскальної) політики національних урядів.

Щодо останнього фактору, то дії ірландського і грецького урядів тривалий час уособлювали полярні приклади. Наскільки успішно проводив економічну політику перший, настільки контрпродуктивно – другий. У 80-і і на початку 90-их років Комісія ЄС неодноразово критикувала Грецію за її неспроможність приборкати інфляцію, що коливалася в межах 13,5–24,7%, а також за величезний дефіцит бюджету, який у 1982–1995 рр. у середньому становив 11% ВВП<sup>61</sup>. Темпи економічного зростання у Греції, як правило, були нижчими, ніж загалом у Співтоваристві. Замість зближення економічних рівнів країна дедалі більше відставала: якщо в рік вступу до ЄС її ВВП на одну особу населення становив 64,5% рівня ЄС-9, то в 1990 р. – 55,3%<sup>62</sup>. Лише після того, як на початку 90-их років Греція помітно скоригувала економічну політику, тенденція змінилась на протилежну. Іспанія й Португалія уникли таких колізій. Їхні темпи економічного зростання були вищими, ніж загалом у ЄС. ВВП на одну особу населення в Іспанії зріс за 1986–2002 рр. з 71,1 до 82,2% рівня ЄС, а в Португалії – з 54,5 до 74,6%<sup>63</sup>.

Найважливіший висновок, який випливає з порівняння динаміки зростання ВВП країн із так званою середньорозвинутою економікою (утворюють у Співтоваристві особливу групу) полягає у тому, що економічна інтеграція не є панацеєю. Те, як країна використовує

<sup>60</sup> Шишков Ю. Интеграционные процессы на пороге XXI века. – М., 2001. – С. 255.

<sup>61</sup> Розраховано за даними: OECD. Economic Outlook. – № 64. – December 1998. – P. 206, 220.

<sup>62</sup> Розраховано за даними: European Economy. – 2002. – № 73. – P. 272–273, 282–283, 288–289.

<sup>63</sup> Розраховано за даними зазнач. джерела.



потенційні переваги участі в єдиному внутрішньому ринку, що в десятки разів більший її національного ринку, багато в чому залежить від неї самої – від економічного курсу уряду, мобільності підприємництва, кваліфікації спеціалістів, якості праці і т. д.

Четверте розширення інтеграції було найбільш природним, органічним і безпроблемним. До ЄС вступили три країни, які перебували на такому ж рівні економічного, соціального і політичного розвитку, як “шістка”. У 1995 р. ВВП на одну особу населення в Австрії становив 110,3% рівня ЄС-12, у Фінляндії – 97, у Швеції – 102,6%<sup>64</sup>. Ці три країни могли би приєднатися до ЄС і раніше, якби цьому не перешкоджала холодна війна. Вони мали статус нейтральних країн, збереження якого було важливою умовою геополітичної рівноваги й стабільності в Європі.

Під час вступу Австрії, Фінляндії і Швеції до ЄС підтвердилася тенденція, яка проявилась ще у переговорах із Грецією, Іспанією та Португалією, а саме – дедалі важливішу роль у переговорному процесі відіграють правові аспекти. Це стало закономірним наслідком розвитку законодавства ЄС: чим більше нормативних документів, обов’язкових для країн-учасниць інтеграції, тим складнішою і більш трудомісткою буде переробка претендентами їхніх національних законодавств для приєднання до ЄС. На переговорах між ними і Європейською комісією ця тема займає одне з провідних місць, причому у перших майже немає поля для маневрів, якщо не вважати останнім можливістю перенесення терміну їхнього вступу до ЄС.

З моменту вступу третьої “трійки” країн до ЄС пройшло ще дуже мало часу, щоб говорити про його довгострокові наслідки. Проте вплив розширення на розподіл торговельних потоків виявився швидко. Картина та сама, що і в попередніх випадках: експортери Австрії, Фінляндії і Швеції негайно відреагували на приєднання до внутрішнього ринку ЄС, тоді як частка цих країн в експорті “шістки” не зазнала істотних змін. Дані за 2001–2002 рр. підтверджують, що роль єдиного внутрішнього ринку в експорті третьої “трійки” зростає: порівняно з 1998 р. його частка в експорті Австрії збільшилась на 2%, Фінляндії – 0,5%, Швеції – на 3%.

---

<sup>64</sup> Розраховано за даними зазнач. джерела.

З точки зору стратегії поглиблення інтеграції нові країни не створили складних проблем для ЄС. Вони приєдналися до Шенгенської зони, а Фінляндія й Австрія – відразу вступили до ЕВС. Швеція, як показав референдум 2004 р., наразі відмовляється від запровадження єдиної валюти. Проте, можливо, вона, Великобританія та Данія найближчим часом змінять свої рішення. Функціонування єврозони передбачає чимало вигод для кожної його країни-учасниці, зокрема й інтеграційного утворення загалом. При цьому втрати можливостей проведення самостійної економічної політики не такі значні, як може видатися на перший погляд.

Після 1993 р. (до світової економічної кризи, яка почалась у 2008 р.) макроекономічна динаміка країн ЕВС була висхідною, хоча у 2002–2003 рр. помітно сповільнилось економічне зростання. Утім, ВВП країн ЕВС у 1993–2003 рр. збільшився на 25,6% (у постійних цінах). Навіть у несприятливому 2003 р. вдалося уникнути абсолютного зменшення ВВП. Це можна пояснити, на думку багатьох аналітиків, стабілізуючим впливом запровадження євро і проведення єдиної грошово-кредитної політики. Без функціонування Єдиного центрального банку (ЄЦБ), найімовірніше, не вдалося б досягти меншого падіння темпів економічного зростання (поглиблення кризових явищ господарювання) у ЕВС, ніж у США і Японії.

Єдина грошова політика базується на принципах діяльності Німецького федерального банку (Бундесбанку): забезпечення реальної незалежності та збереження стабільної вартості грошей. ЄЦБ пройшов періоди обвалу обмінного курсу євро і його подальшого стрімкого зростання, не вживаючи жодних різких заходів та будучи послідовним у своїх діях (зокрема, ставка рефінансування роками трималася на незмінному рівні). Тому коливання валютного курсу можна вважати результатом поведінки долара (й ФРС), але не ЄЦБ. Політику банку, попри вищу, ніж у США, ставку рефінансування, не можна вважати рестриктивною, оскільки грошова маса зростає випереджаючими темпами. ЄЦБ вдалося забезпечити довіру до євро, посилити його позиції у світовому господарстві та не допустити зменшення його вартості всередині ЕВС.

Попри різке зростання цін на нафту, а в окремі роки на продукти харчування, стрибок цін на товари і особливо на послуги на

початку 2002 р., коли було запроваджене готівкове євро, у ЕВС вдалося втримати інфляцію у запланованих межах. З 1996 по 2003 рр. роздрібні ціни зросли лише на 13,2%. Водночас спостерігалася різка диференціація: якщо у Німеччині за цей період ціни зросли на 8,8%, у Франції – на 10,7%, то в Ірландії – на 26,3 і у Греції – на 29%<sup>65</sup>. Щоправда, у Німеччині низька інфляція закономірна, оскільки останнім часом її економіка розвивається повільно. А ситуація в Ірландії (і частково у Греції, в якій у 2003 р. були найвищі темпи зростання ВВП у ЕВС) багато в чому зумовлена економічним бумом. Проте не можна зводити низькі показники інфляції у єврозоні до несприятливої загалом економічної кон'юнктури чи низького сукупного попиту. Грошова політика ЄЦБ відіграє дуже важливу роль<sup>66</sup>.

Курс обміну євро найбільше залежить від поведінки долара. Водночас ні його зниження у 1999–2001 рр., ні зростання із 2002 р. не є екстраординарними явищами. Подібні коливання курсу, наприклад німецької марки до долара, спостерігались і в минулі десятиліття. Тому сучасні коливання, які привертають увагу преси, – звичайна справа, і докладати особливих зусиль для “виправлення” ситуації навряд чи варто (ЄЦБ цього не робить і робити не збирається).

Звісно, зростання курсу євро щодо долара негативно впливає на експорт з країн ЕВС. Проте не потрібно перебільшувати значення цього впливу. У 2004 р. курс євро був вищим, ніж у 2003 р., але експорт збільшився на 6,2%, тоді як у 2003 р. – лише на 0,1%. У 2001 р. за доволі дешевого євро (але помітного зменшення обсягів міжнародної торгівлі) експорт з ЕВС зменшився у абсолютному вимірі<sup>67</sup>. Динаміка експорту (особливо провідної країни єврозони – Німеччини) більше залежить від розвитку світової економіки (динаміки світової торгівлі), ніж від курсу обміну євро. Потрібно зазначити, що і в минулому Бундесбанк не допомагав експортерам курсовою політикою. ЄЦБ також не буде цього робити (щоб не спровокувати інфляцію,

<sup>65</sup> Гутник В. Европейский экономический и валютный союз: предварительные итоги и перспективы развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 5. – С. 5.

<sup>66</sup> У 2006 – 2008 р. інфляція у країнах ЕВС та у ЄС загалом посилилась.

<sup>67</sup> Гутник В. Европейский экономический и валютный союз: предварительные итоги и перспективы развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 5. – С. 5.

занижуючи курс євро). І це не завжди погано: європейські експортери у боротьбі за ринки змушені підвищувати свою конкурентоспроможність іншими (в тому числі інноваційними) методами.

Фіскальна політика країн ЄВС залишилась прерогативою національних урядів. Останні перерозподіляють через бюджети та державні соціальні фонди в середньому 37–42% ВВП (цей показник коливається від 30,8% в Ірландії до 45,5% у Бельгії, хоча лідером у ЄС із 51,3% залишається Швеція)<sup>68</sup>. Існування спільного бюджету ЄС, попри його значимість для аграрної й регіональної політики, поки що не дає змоги говорити про цілковиту уніфікацію фіскальної політики ЄС (тим більше, що величина його бюджету обмежена законодавчо і не перевищує 1,27% сукупного ВВП країн-учасниць).

Необхідність координації фіскальної політики у євросоні стає дедалі актуальнішою. Країни-учасниці ЄВС для забезпечення контролю з боку Ради і Комісії ЄС, а також з метою запобігання на початковій стадії надмірного дефіциту бюджету та забезпечення координації економічної політики мають розробляти стабілізаційні програми (учасниці ЄВС) чи програми конвергенції (країни, які залишились за межами ЄВС, але хочуть туди вступити). Наразі координація зводиться до моніторингу і рекомендацій з боку керівних органів ЄС.

У податковій сфері країни євросони обрали шлях реформування національних податкових систем (посилення нейтральності оподаткування, зменшення податкового навантаження на підприємницький сектор і населення, спрощення податкової системи, а в окремих країнах – удосконалення міжбюджетних відносин, модернізації бюджетного федералізму), залишивши процеси вирівнювання фіскальних структур на більш віддалену перспективу.

Особлива проблема координації фіскальної політики – дотримання положень Пакту стабільності і зростання як основи макроекономічної конвергенції при реалізації валютного союзу. Пакт є важливим елементом системи правил координації економічної й фіскальної політики в ЄС і насамперед у ЄВС. Попри успіхи інтеграції, не можна говорити про ідентичність інтересів її учасниць, хоча вже не тільки функціонує валютний союз, а й ухвалена Лісабонська угода. Тому

---

<sup>68</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 237.

дисциплінарний засіб у ЄВС необхідний для того, щоб не допустити перекладення тягаря надмірних запозичень окремої країни на співтовариство загалом. Прописані у пакті регульовальні засоби й санкції доволі жорсткі (Німеччина у 2003 р., якщо би рішення про санкції за перевищення її дефіцитом бюджету 3% ВВП було прийнято, сплатила би штраф близько 6 млрд. євро). Проте вони не діють автоматично, що зменшує їхню ефективність. Правила “гнучко” інтерпретуються, а в Раді ЕКОФІН переважають “порушники” і ті, хто їм співчуває. Єдина процедура проти Португалії так і не призвела до стягнення штрафу.

Дискусія щодо дотримання вимог пакту в умовах погіршення економічної кон’юнктури набула гостроти у 2001–2003 рр. Річ у тому, що для забезпечення стабільності євро вироблені критерії, які стосуються переважно фіскальної сфери. Проте міністерство фінансів має вирішити багато питань, що передбачає маніпулювання доходами та видатками бюджету, і чиновники не хочуть ризикувати позитивним вирішенням цих завдань задля досягнення цілей, які належать до компетенції ЄЦБ. Цей конфлікт інтересів існував і до Маастриханської угоди, але не проявлявся у формі порушення правил чи зобов’язань – було звичайне протистояння. Сьогодні ж цей конфлікт інституціонується і набагато більше впливає на всіх зацікавлених суб’єктів. Чимало країн вже порушували (деякі неодноразово) маастрихтські критерії.

Водночас критика Пакту стабільності приховує той факт, що до 2000 р. країни ЄВС досягли успіху у збалансованості бюджетів. Якщо у 1996 р. дефіцити бюджетів у країнах, які пізніше вступили до ЄВС, перевищували 4%, то у 2000 р. вони були меншими 2%<sup>69</sup>. Процес фінансової консолідації супроводжувався зниженням процентних ставок та низьким рівнем інфляції, зменшенням частки державного боргу у ВВП (останнім часом цей показник знову збільшується). Утім, збалансування бюджетів відбувалось не рівномірно: якщо Австрія, Греція та Бельгія значно скоротили рівень бюджетного дефіциту, а Фінляндія, Ірландія й Нідерланди навіть домоглися профіциту, то трьом країнам ЄС-6 (Німеччині, Франції, Італії) навіть в умовах зростання ВВП не вдалося досягти стійкого

<sup>69</sup> Під час світової економічної кризи дефіцити бюджетів зросли.

зменшення дефіциту<sup>70</sup>. Така нерівномірність зумовлює відмінність в інтересах і загрожує розколом у питанні дотримання пакту.

Пакт стабільності і зростання обмежив використання інструментарію фіскальної політики. Початково в умовах кон'юнктурного підйому (1999–2000 рр.) положення пакту влаштували всі країни ЄВС. Проте погіршення кон'юнктури і перехід економіки до стану стагнації виявили несумісність пакту із звичними для національних урядів уявленнями про фіскальне регулювання. Зближення параметрів економічного розвитку в єврозоні наразі не відбулося, хоча у 2003 р. темпи зростання (стагнації) у всіх країнах були приблизно однаковими. Щоправда, у країн ЄВС залишилися можливості використання таких інструментів фіскальної політики, як вмонтовані стабілізатори, а допустимий в умовах кризи 3%-ий дефіцит бюджету не настільки малий (при цьому передбачається, що за зростання ВВП він буде ліквідований). У разі реального зменшення обсягів ВВП (на 2% і більше) дозволяється більший дефіцит.

Окремим країнам ЄВС (насамперед Німеччині і Франції) довелося боротися із спокусою подолати стагнацію і високий рівень безробіття за допомогою неокейнсіанських методів фіскальної політики (шляхом збільшення видатків бюджету). Наразі не можна стверджувати, що вони вирішили цю пооблему<sup>71</sup>. Водночас у країнах єврозони (особливо у Німеччині), на відміну від США і частково Великобританії, зменшується використання бюджетних важелів у макроекономічній політиці. Відбулася відмова від прямих кон'юнктурних програм (хоча не без винятків і порушень цього принципу). Тимчасове це явище чи принципова зміна, покаже час.

Критика “жорсткого” пакту зумовлена тим, що в умовах погіршення кон'юнктури він змушує проводити політику економії, яка може призвести до поглиблення кризових явищ. Це, відповідно, може негативно позначитись на єдиній валюті навіть більше,

---

<sup>70</sup> Гутник В. Европейский экономический и валютный союз: предварительные итоги и перспективы развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 5. – С. 6.

<sup>71</sup> Ще в січні 2005 р. канцлер Німеччини Г. Шредер, який зазвичай унікав однозначних висловлювань щодо Пакту стабільності, прямо висловився про необхідність його перегляду, насамперед з точки зору скасування жорсткої 3%-ої максимальної межі дефіциту державного бюджету.

ніж незбалансований бюджет. Значення фіскального регулювання зростає, оскільки за відсутності вирівнювальних механізмів національної грошово-кредитної політики саме фіскальні важелі є основними для загальноекономічної стабілізації. Проте її ефективність ставиться під сумнів. Аргументи критиків відомі: ефект витіснення приватних інвестицій державними не дає змоги досягти очікуваних темпів зростання ВВП; запозичення держави на ринку капіталів призводять до підвищення процентних ставок, що також стримує приватну інвестиційну діяльність; збільшення емісії цінних паперів держави може зменшувати попит на товари й послуги і т. д.

Проблема полягає в тому, що надійних емпіричних доказів (чи заперечень) цих положень наразі немає. У ЕВС негативні ефекти зміни процентних ставок, валютного курсу й торговельного балансу, які були зумовлені експансивною фіскальною політикою, в окремих країнах стають слабшими. Набагато більшу небезпеку, ніж ефект витіснення приватних інвестицій, становить розрив між очікуваним і реальним впливом на макроекономічні процеси (помилкові оцінки та прогнози кон'юнктури, запізнення у використанні заходів фіскального регулювання, труднощі відмови від експансивної політики під час пожвавлення).

Потрібно зазначити, що в Німеччині вже у другій половині 70-х років були виявлені провали стабілізаційної макроекономічної політики, а в інших країнах (особливо у Великобританії на початку 90-х) інструменти фіскальної стабілізації успішно використовувались з метою швидкого подолання кризових явищ та вирівнювання циклічного розвитку. Щоправда, невдачі фіскального регулювання в Німеччині, можливо, були зумовлені не непридатністю самих інструментів, а неадекватністю їхнього використання. Проте її можна пояснити не лише помилками політиків, але й типом економічної моделі, несумісністю неокейнсіанського регулювання з політикою господарського порядку (у Німеччині). Крім того, у країні, де групові інтереси добре структуровані та інституціоновані, будь-яка політика стимулювання сукупного попиту, яка реалізувалась як селективна промислова політика (саме такими були урядові інвестиційні програми), призводила до "проштовхування" певними структурами своїх групових інтересів.

Чимало експертів є прихильниками виваженої “змішаної політики” (policy mix), яка уособлює поєднання монетарного регулювання та фіскальних важелів (чи мікроекономічної політики пропозиції і макроекономічної антициклічної фіскальної політики). Проблема, однак, полягає не в тому, що ця політика суперечить Пакту стабільності, а в тому, що способи й параметри раціонального поєднання її компонентів невідомі і, очевидно, у кожному конкретному випадку мають бути своїми. При цьому для успіху потрібно, щоб грошово-кредитна й фіскальна політики проводились взаємоузгоджено і відповідно до загальних правил, щоб не перешкоджати необхідним структурним реформам. Проте пакт, звісно, є певною перешкодою для policy mix. Водночас він дає змогу не допустити загрозливого для ЄВС надмірного накопичення державного боргу його учасниками і спонукає їх оптимізувати податкову політику – шукати додаткові податкові джерела наповнення бюджету шляхом детінізації економіки і згладжування диспропорцій оподаткування на короткостроковому проміжку часу, а також удосконалювати податкові інструменти заохочення підприємництва для збільшення дохідної бази бюджету в результаті розширення бази оподаткування у більш віддаленій перспективі.

Актуальність проведення policy mix і оптимізації оподаткування посилюється тим, що темпи економічного зростання загалом у ЄВС і ЄС до початку світової економічної кризи були нижчими, ніж у США<sup>72</sup>. Західна Європа помітно відстала від США в організації та фінансуванні науково-технічних досліджень, а особливо – у застосуванні їхніх результатів у виробництві. Уряди і підприємницький сектор майже проігнорували новітній напрям науково-технічного прогресу – розробку електронних систем комунікацій та інформації. На думку експертів, у цьому проявилась відносна інертність західноєвропейських компаній, менш схильних, ніж їхні заокеанські конкуренти, до ризику, з яким пов’язане новаторство. Ще один негативний фактор – тягар західноєвропейської “держави загального благоденства”, тобто створення після Другої світової війни розгалужених державних

---

<sup>72</sup> У 2004–2005 рр. середньорічний темп зростання ВВП у країнах ЄС-15 та ЄВС становив відповідно 2,9 та 3%, а в США – 3,5% (Розраховано за даними: Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осаулєнка. – К.: Консультант, 2007. – С. 538).



систем соціального забезпечення, в результаті чого баланс між критеріями соціальної справедливості і економічної ефективності у проведенні макроекономічної політики є часто зміщеним на користь першого. Це підвищує ціну товарів, а отже, негативно позначається на конкурентоспроможності західноєвропейської промисловості<sup>73</sup>. Утім, нейтралізація дії цих факторів вимагає меншої концентрації і підвищення ефективності використання фіскальних ресурсів, ніж нове посилення інтеграційних процесів у ЄС.

П'яте і шосте розширення ЄС значно відрізнялося від всіх попередніх. Так, вперше до інтеграційного утворення майже одночасно (у 2004 й 2007 рр.) вступили 12 держав, в результаті чого його кількісний склад збільшився майже вдвічі. Не було також прецедентів інтеграції до ЄС нових країн зі значним відставанням за рівнем соціально-економічного розвитку від ЄС-6. Згідно з даними на 2002 р., лише в чотирьох країнах з дванадцяти ВВП на одну особу населення перевищував 50% рівня ЄС, а в розрізі країн – претендентів на вступ загалом цей показник становив 40%<sup>74</sup>. Нагадаємо, що в рік вступу Ірландії її ВВП на одну особу населення становив 58,5% рівня ЄС, у Греції – 64,5, в Португалії – 51,2%.

Крім того, вперше до ЄС вступили країни (за винятком Кіпру і Мальти), які лише в 1990 р. почали перехід від командно-адміністративної (соціалістичної) економіки до ринкового господарювання і від комуністичної диктатури до демократії західного зразка. І хоч загалом цей перехід відбувся, відкривши їм шлях до європейського інтеграційного утворення, формування ефективної ринкової економіки, правової держави та громадянського суспільства у цих країнах ще не можна вважати повністю завершеним.

П'яте і шосте розширення ЄС без перебільшення можна вважати безпрецедентними за складністю процесу економічної інтеграції “старих” і “нових” країн-учасниць. Невідомо, скільки часу буде потрібно новим країнам, щоб хоча би наблизитись до рівня соціально-економічного розвитку країн ЄС-15; Міру достовірності будь-якого прогнозу, з одного боку, демонструє порівняння Пор-

<sup>73</sup> Таулі А. Европейский союз: “град на холме” и Лиссабонская стратегия // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 3. – С. 7.

<sup>74</sup> Розраховано за даними: European Economy. – 2002. – № 73. – Р. 272–273, 282–283, 288–289.

тугалії і Греції – двох країн з приблизно однаковими чисельністю населення, рівнем економічного розвитку та схожою структурою економіки: Греція за 22 роки наблизилась до рівня ВВП на одну особу населення у ЄС на 2,5%, Португалія за 17 років – на 20,1%. Висновки очевидні: довгострокові прогнози не мають сенсу. З другого боку, не можна залишити поза увагою те, що у 1996–2005 рр. середньорічний темп зростання ВВП у 10 нових країнах ЄС (без Болгарії й Румунії) становив 4,4% проти 3% у ЄС-15. Причому економічне зростання було більш динамічним у нових країнах з найнижчим показником ВВП на одну особу населення (Латвія – 6,9, Естонія – 6,6, Литва – 5,9%) і повільнішим у нових учасниках ЄС з порівняно високим рівнем економічного розвитку (Угорщина – 4,2, Польща – 4,2, Словенія – 3,9, Чехія – 2,6%)<sup>75</sup>. Болгарія і Румунія, зробивши чимало помилок в економічній політиці у 90-і роки, лише останнім часом досягли динамічного зростання ВВП. Все це вказує на те, що процес вирівнювання економічних потенціалів ЄС-15 та нових країн-учасниць ЄС розпочався доволі успішно.

Західні експерти сьогодні часто нарікають, що лідери західноєвропейських держав мали занадто оптимістичне уявлення про економічну ціну розширення інтеграції на Схід. Проте це не зовсім так. Вперше розширенню передувало тривалий підготовчий період, започаткований сесією Ради ЄС в Копенгагені влітку 1993 р., яка ухвалила критерії допуску претендентів до ЄС. Для більшості з них реалізація програми підготовки до вступу тривала близько 11 років, а для Болгарії й Румунії – трохи більше 14 років.

Дискусії щодо розширення ЄС, взаємодії з поглибленням інтеграції і наслідків на міжнародному рівні тривають досі. Висновки щодо цього можна узагальнити у кількох пунктах.

1. У Західній Європі відразу поширилась думка, що країни ЄС-15 прийняли принципове рішення приєднати до них країни Центральної і Східної Європи (ЦСЄ), на основі переважно політичних, а не економічних міркувань. Таку точку зору неодноразово висловлювали і на офіційному рівні. Дуже чітко з цього приводу висловився один із високопоставлених чиновників Комісії ЄС Ф. Камерон: “Розширення –

<sup>75</sup> Розраховано за даними: Eurostat Yearbook 2005.

політичний імператив для Союзу, який має сприяти миру, безпеці, стабільності та прогресу у Європі. Розширення, які привели у Європейське співтовариство Грецію, Іспанію й Португалію, були зумовлені насамперед необхідністю укріплення демократії і стабільності у країнах, які усунули від влади тоталітарні режими. Для країн Центральної і Східної Європи членство у Союзі має таке саме значення<sup>76</sup>.

2. На думку багатьох експертів, економічний ефект розширення інтеграції для ЄС-15 буде незначним, а для нових країн-учасниць інтеграційного утворення – доволі вагомим. Ця тенденція спостерігалась на всіх попередніх етапах розширення ЄС і немає підстав вважати, що цього разу буде по-іншому<sup>77</sup>.

Особливу увагу потрібно звернути на таке. У документах ЄС часто згадується, що внаслідок розширення в єдиний внутрішній ринок влилося більше 100 млн. споживачів. Проте це не нові споживачі. Західноєвропейські експортери промислових товарів і продуктів харчування ще раніше освоїли ринки нових країн-учасниць ЄС. Частка ЄС-15 в імпорті країн ЦСЄ зросла з 20,7% у 1980 рр. до 38,8% у 1990 рр. і 61% у 2002 р.; частка ЄС в їхньому експорті становила у відповідні роки 22,9; 35 і 70%<sup>78</sup>. Тобто ще не вступивши до інтеграційного утворення, вони досягли такого ж кількісного співвідношення обсягів торгівлі всередині ЄС і за його межами, яке встановилось у ЄС-15. Інакше кажучи, формальне приєднання країн ЦСЄ до єдиного внутрішнього ринку ЄС не призвело до “створення нових торговельних потоків”.

При цьому на відміну від 90-х років, коли швидке зростання обсягів торгівлі з ЄС-15 було одним з важливих факторів нарощування економічного потенціалу у країнах ЦСЄ, найближчим часом проявиться зворотна залежність – темпи економічного зростання будуть визначати динаміку торгівлі. Основними факторами зростання ВВП будуть послідовна соціально-економічна і, насамперед,

<sup>76</sup> *Cameron F.* The European Union and The Challenge of Enlargement // The Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe. L. – N.Y., – 1997. – P. 251.

<sup>77</sup> Динаміка зростання ВВП у “старих” і “нових” країнах ЄС свідчать на користь цього припущення.

<sup>78</sup> *Борко Ю.* Расширение и углубление европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 7. – С. 25.

структурна політика національних урядів, з одного боку, та світова кон'юнктура – з другого. Темпи зростання експорту із ЄС-15 до нових країн ЄС, найімовірніше, і в подальшому будуть значно меншими, ніж у 90-і роки.

Швидке зростання прямих іноземних інвестицій (ПІІ) в економіку сьогодні нових країн ЄС також припадає на 90-і роки. Дані по восьми країнах ЦСЄ (без Болгарії і Румунії) такі: 1992 р. – 3019 млн. дол., 1995 р. – 8833 млн. дол., 2000 р. – 21412 млн. євро. Ці сумарні показники не розписані відповідно до країн походження, але роль ЄС як інвестора відобразилась у відомостях про ПІІ, вкладених у цінні папери. У 1997 р. обсяг таких інвестицій країн ЄС у семи країнах ЦСЄ (за винятком Угорщини) становив 18,4 млрд. євро (66% всієї суми інвестицій), в 2000 р. – 59 млрд. (80% їх загальної суми)<sup>79</sup>.

Збільшення обсягів інвестицій із ЄС-15 сприяло зростанню ВВП і структурній перебудові економіки у країнах ЦСЄ. Однак не варто переоцінювати значення цього впливу, оскільки у ті ж 90-і роки всі сьогодні нові члени ЄС мали значне від'ємне сальдо у торгівлі з ЄС. У 1997–2002 рр. воно було еквівалентне 6–7% їхнього сукупного ВВП. На порівняно незначний сукупний економічний ефект розширення інтеграції для регіону нових країн ЄС вказує і те, що з точки зору потенціалу економічного співробітництва, вигод від нього, а також економічної безпеки він досі має для Західної Європи третьорядне значення.

Утім, якщо зважити, що фактори виробництва найефективніше використовуються за середнього на певній території рівня факторних і роздрібних цін, то ситуація поступово (з усуненням згаданих вище інституційних бар'єрів вільного переміщення факторів виробництва) може змінитися. Це сприятиме зміцненню економічного потенціалу найбільш розвинутих нових країн ЄС та одночасно сповільнюватиме зростання ВВП у ЄС-15<sup>80</sup>. У боротьбі з відтоком капіталу останнім доведеться шукати нові, в тому числі податкові, засоби стимулювання інвестиційного процесу на інноваційній основі. У підсумку – сукупна дія всіх цих факторів посилення інтеграції сприятиме досягненню

<sup>79</sup> Зазнач. джерело. – С. 25–26.

<sup>80</sup> *Ревякин Е.* Инерция интеграции как одна из особенностей ее динамики // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2006. – № 7. – С. 39.

якісно нового рівня соціально-економічного розвитку у всіх країнах інтеграційного утворення та в ЄС-27 загалом.

3. В кулуарах органів ЄС часто висловлюється думка, що економічна ціна розширення інтеграції виявилась набагато більшою, ніж очікувалось на початку 90-х років. На підтвердження цього наводяться видатки бюджету ЄС на технічне сприяння економічним і політичним реформам у сьогоднішніх учасниках, гуманітарну підтримку і т.д. Всього за 1990–2002 рр. в рамках програми FARE було витрачено 14,1 млрд. єкю/євро; у 1990–1999 рр. Європейський інвестиційний банк надав новим країнам ЄС кредити на суму 11,1 млрд. єкю/євро. У бюджеті ЄС на період 2004–2006 рр. дотація 10 країнам, які вступили у 2004 р. (різниця між їхніми виплатами в бюджет і надходженнями з нього), становила 8,8 млрд. євро<sup>81</sup>.

Багато це чи мало? Якщо вимірювати витрати в розрахунку на одну особу населення у нових учасниках ЄС, то виходить по 40 євро на рік. Їхня частка у річному бюджеті ЄС становить 2,9%, в сукупному ВВП ЄС-15 – це взагалі мізерна величина – 0,03%. Є ще кредити ЄІБ, але вони підлягають поверненню, і до нетто-витрат їх віднести не можна. Тому розмови про надмірно високий фінансовий тягар для ЄС-15, у зв'язку з розширенням інтеграції на Схід, є надуманими. Водночас ціна розширення не вичерпується фінансовими витратами. Вона вимірюється також впливом розширення на виконання довгострокових програм поглиблення європейської інтеграції, передбачених Маастрихтською і Амстердамською угодами про Європейський союз та іншими стратегічними рішеннями ЄС. Ця ціна набагато більша.

В угоді про Європейський Союз і в рішеннях саммітів ЄС, які відбулися у 1998–2002 рр., зафіксовано кілька пріоритетних напрямів поглиблення європейської інтеграції:

- створення ЕВС, ключовим елементом якого є єдина валюта (євро);
- формування простору свободи, безпеки та правопорядку, складовою частиною якого є Шенгенська візова зона;

---

<sup>81</sup> Борко Ю. Расширение и углубление европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 7. – С. 26.

- перехід до спільної зовнішньої політики і спільної політики безпеки й оборони;
- реформа інституційної системи ЄС і підвищення її ефективності на новому етапі поглиблення й розширення інтеграції;
- реалізація програми створення в ЄС “найбільш динамічної і конкурентоспроможної економіки у світі, заснованої на знаннях”.

До ЄВС вже вступили Словенія, Кіпр, Мальта, а в 2009 р. – Словаччина, а найближчим часом приєднається Польща. Це, з одного боку, можна вважати позитивним ефектом поглиблення інтеграції у ЄС-27, а з другого – стримуючим фактором досягнення якісно нового рівня розвитку ЄВС. Адже поки у нових країнах ЄС спостерігається зростання ВВП, їхні бюджети збалансовані (зводяться з незначним дефіцитом). Проте за погіршення кон’юнктури і посилення кризових явищ функціонування економіки, які в умовах деформацій ринкового господарювання у посттранзитивний період можуть тривати довше (стосується країн ЦСЄ), нові учасниці ЄВС стикнуться з труднощами при дотриманні положень Пакту стабільності і зростання<sup>82</sup>. Крім того, втримувати дефіцит бюджету в межах 3% ВВП за дедалі більшого підвищення мобільності капіталу у його переміщенні територією ЄС буде не просто і “старожилам” ЄВС. Все це може негативно позначитись на стабільності євро і зміцнити позицію Великобританії, Данії й Швеції щодо неприєднання до єврозони у найближчій перспективі.

Водночас потрібно зазначити, що ці ризики розширення ЄВС належно оцінили експерти, внаслідок чого було розроблено механізми їхньої нейтралізації. Кожна нова країна ЄС – претендент на приєднання до єврозони – має адаптуватися до Європейської валютної системи та моніторингу виконання нею маастрихтських критеріїв. Причому подальше “поповнення” ЄВС новими країнами ЄС буде відбуватися лише за відсутності негативних фіскальних та монетарних наслідків вступу Кіпру, Мальти, Словаччини й Польщі. Враховані також помилки, яких припустилися при об’єднанні Німеччини: фінансова підтримка процесу адаптації і трансформації країнам ЦСЄ з боку ЄВС буде порівняно незначною. Тому вважаємо,

<sup>82</sup> Це вже відбувається під час загострення світової економічної кризи.

що створення на базі більшості країн ЄС єврозони, хоч і не найближчим часом, але стане реальністю.

У 2007 р. відбулося розширення Шенгенської візової зони (до неї приєдналися Естонія, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія), а перехід до спільної зовнішньої політики і спільної політики безпеки й оборони, реформу інституційної системи ЄС та підвищення її ефективності на новому етапі поглиблення і розширення інтеграції формалізувало ухвалення 13 грудня 2007 р. Лісабонської угоди. Щоправда, вона не була підтримана на першому референдумі в Ірландії і в результаті цього вступила в дію тільки 1 грудня 2009 р. (після повторного голосування в Ірландії, а також врахування застережень Чехії).

Інша ситуація утворилась щодо створення у ЄС найбільш динамічної і конкурентоспроможної економіки у світі. Магістральний шлях до досягнення цієї мети її ініціатори бачили у стимулюванні інноваційного процесу в економіці, інтенсифікації науки та виробництва, прискореному розвитку новітніх технологій, масштабній підготовці кадрів, які матимуть сучасні знання і вмітимуть застосувати їх на практиці. Незалежні експерти відразу сумнівались у тому, що така амбіційна мета може бути досягнута навіть у ЄВС (принаймні до 2010 р., як планувалось). І справді – наразі відбувся своєрідний розподіл ролей: нові країни лідирують у ЄС (але не у світі) за показником темпів зростання ВВП, а країни ЄС-15 зберігають безумовну перевагу перед новими країнами у конкурентоспроможності на внутрішньому ринку інтеграційного утворення, так і не ставши найбільш конкурентоспроможними у світовій економіці. Утім, як уже зазначалось вище, відставання у конкурентоспроможності промисловості Західної Європи від США та Японії зумовлене не лише розширенням інтеграції і, взагалі, невідомо, якою би була динаміка економічного зростання у ЄС загалом, якби до нього не вступили країни ЦСЄ.

Водночас немає сумнівів щодо того, що сучасні реалії європейського господарювання змусять ЄС надалі приділити більшу увагу поглибленню інтеграції як передумові досягнення якісно нового рівня соціально-економічного розвитку та інтенсифікації науково-технічного прогресу, відклавши можливість чергового розширення

зони інтеграції на Схід на невизначену перспективу. Хіба що одна із постсоціалістичних країн (навіть Україна) спромоглася створити у Європі “нове економічне диво”. Проте не варто очікувати, що економічний союз у найближчі десятиліття “переросте” у політичний. Жодна з європейських держав ще не готова до повної втрати свого суверенітету, а відмінності у їхніх економічних інтересах не дають змоги сформувати виважений курс єдиної європейської економічної політики. Вважаємо, що розвиток європейської інтеграції і далі відбуватиметься на “різних швидкостях”, все більше вирівнюватимуться параметри соціально-економічного розвитку країн-учасниць ЄС-27, відбуватиметься поступова гармонізація їхньої фіскальної сфери й оподаткування зокрема.

## ***2.2. Напрямки гармонізації та уніфікації податкової політики в межах інтегрованого ринку***

Однією з найважливіших передумов, що дасть змогу говорити про становлення дійсно єдиної Європи (крім спільного бюджету ЄС і запровадження єдиної валюти), є гармонізація податкових систем країн-учасниць ЄС. Вже на початку 90-х років було зрозуміло, що невідповідності в системах оподаткування країн ЄС створюють перешкоди на шляху формування єдиного ринку, оскільки вони не сприяють конвергенції цін. На фоні запровадження євро, збільшення прозорості ринку та більш жорсткої конкуренції негативний вплив податкових бар'єрів став ще більш очевидним.

При проведенні спільної політики в оподаткуванні в межах ЄС, з одного боку, важливе місце має максимально можлива гармонізація та координація податкових систем країн ЄС у контексті формування спільної інтеграційної стратегії, а з другого – вимога врахування інтересів країн-учасниць з огляду на те, що податкова політика з часів Вестфальського миру 1648 р. є символом національного суверенітету й невід'ємною складовою загальної економічної політики кожної держави. Одним із принципів правосуб'єктності держав та символом національного суверенітету є право кожної суверенної



держави встановлювати податки і організовувати їх справляння на своїй території. Саме тому в межах ЄС країни-учасниці переважно самі відповідають за проведення податкової політики.

Водночас посилення європейської економічної інтеграції закономірно зумовило розвиток концепції міждержавної податкової уніфікації та гармонізації. Податкова уніфікація (зведення до єдиної форми, системи, єдиних нормативів) – запровадження обов'язкових однакових юридичних норм і правил у сфері оподаткування і формування на цій основі єдиної податкової системи. Натомість податкова гармонізація (приведення до відповідності, злагодженості) – вироблення загальної стратегії країн у сфері податкових правовідносин на відповідному етапі інтеграційної взаємодії, що передбачає координацію податкової політики, систематизацію і уніфікацію окремих податків і податкових систем країн, які входять до міжнародних регіональних угруповань. Відповідно податкова гармонізація передбачає приведення у відповідність структури податкових систем, порядку справляння основних податків та податкових платежів у всіх країнах співтовариства, а не їхню уніфікацію, і базується на таких принципах:

- забезпечення нейтральності податків з позицій умов конкуренції на єдиному ринку, інакше кажучи, недискримінаційний податковий режим для всіх його учасників;
- усунення податкового (митного) контролю на внутрішніх кордонах співтовариства;
- неможливість подвійного оподаткування прибутку компаній, які функціонують у двох або більше країнах ЄС;
- зведення до мінімуму можливості ухилення від сплати податків;
- існування гарантії надходження відповідних доходів у бюджеті країн-учасниць.

Для створення ЄС власне вимагалось усунути всі перешкоди, у тому числі податкові, для вільного руху товарів, послуг, капіталів і робочої сили. Вже на перших етапах європейської інтеграції пропонувалися різні механізми проведення податкової уніфікації і гармонізації. Були протилежні думки: від координації податкової політики шляхом взаємних консультацій і неофіційних домовленостей між

країнами-учасницями щодо ставок окремих податків до переходу до єдиної податкової системи і передачі повноважень з визначення бази і ставок основних податків та податкових платежів наднаціональним органам співтовариства. Проте враховуючи, що податкова політика кожної країни традиційно проводиться з урахуванням національних інтересів, у ЄС відмовилися від створення єдиної уніфікованої податкової системи. Замість цього було вирішено привести законодавства країн-учасниць співтовариства у відповідність, а також підпорядкувати національні податкові системи спільним завданням європейської інтеграції.

У нормативних актах ЄС поняття податкової системи не визначається, проте відповідно до ст. 269 Маастрихтської угоди бюджет ЄС має повністю фінансуватись із “власних ресурсів” (own resources), основним джерелом яких є податки. Таким чином, за період економічної еволюції країни ЄС виробили певні уніфіковані підходи у сфері оподаткування в контексті спільної бюджетної політики і фінансування бюджету ЄС.

Як показує практика, європейські співтовариства (ЄЕС і Євратом) фінансувалися, як і будь-яка інша міжнародна організація, за рахунок внесків держав-учасниць, що визначалося в ст. 200 Римського договору про ЄЕС. Будь-яких автономних податкових джерел формування бюджетів ЄЕС та Євратому угоди 1957 р. не передбачали. Дещо іншим був стан справ з Європейським об'єднанням вугілля і сталі (ЄОВС), договір про заснування якого (1951 р.) встановлював два власних джерела формування бюджету: позики, які розміщувалися на ринку, та податок з продажу вугілля і сталі, а також їхніх похідних у країнах ЄОВС. На підставі ст. 50 (2) Договору про ЄОВС цей податок щорічно справлявся з продажу вугілля й сталі відповідно до їхньої середньої вартості за ставкою не вище 1%, якщо вища ставка спеціально не встановлена Радою.

Система фінансування бюджету ЄС принципово змінилася після схвалення концепції “власних ресурсів” і прийняття інститутами ЄС правових актів. Першим та основним серед цих актів стало рішення Ради 1970 р., яке встановило структуру системи власних фінансових ресурсів Євробюджету: сільськогосподарські податки, які справляються у ЄС; мита, що справляються на зовнішніх

кордонах ЄС; відсоткові відрахування від ПДВ, які акумулюються країнами-учасницями.

Концепція “власних ресурсів” і відповідне її відображення у правових актах ЄС передбачали закріплення фінансової самостійності та посилення наднаціонального характеру союзу. Частиною цих заходів була відмова від внесків країн-учасниць у бюджет ЄС. Це повинно було допомогти вирішити деякі політичні й економічні проблеми у відносинах між тими країнами, які вважали, що їхні фінансові переваги від участі в ЄС набагато менші (порівняно з іншими учасницями), ніж їхні грошові внески в бюджет союзу. Однак рішення про відмову від внесків держав-учасниць не давало змоги ЄС витримувати один зі своїх основних принципів бюджетної системи – заборону дефіциту бюджету союзу. І вже у 1985 р. рішенням Ради, що доповнює рішення 1970 р., було встановлене четверте джерело “власних ресурсів” – фіксований податок (не більше 1,335%) від ВВП країн-учасниць, що перераховується в бюджет ЄС.

Отже, уніфіковану наднаціональну квазіподаткову систему ЄС можна представити у вигляді такої класифікації платежів, які є основним джерелом фінансування спільного бюджету співтовариства.

1. Сільськогосподарські податки, які охоплюють такі види обов'язкових платежів: податок на імпорتنу й експортну сільськогосподарську продукцію в (з) державу (и), що не входить до ЄС; податок на цукор, який сплачують компанії, які виробляють цукор у країнах ЄС; податок на ізоглюкозу, що сплачується разом з податком на цукор.

Серед цих трьох обов'язкових платежів податки на імпорتنу й експортну сільськогосподарську продукцію історично були першими. Їх вважали засобом проведення єдиної сільськогосподарської політики та власне джерелом бюджету ЄС. Такий підхід було закріплено у рішеннях Ради про фінансування загальної сільськогосподарської політики ЄЕС. Податок на експортну сільськогосподарську продукцію має на меті, крім забезпечення прямих надходжень у бюджет ЄС, утримувати країни-учасниці в межах єдиної аграрної політики ЄС. Сума, що сплачується як податок, є різницею між світовими цінами (які в цьому випадку нижчі, ніж ціни ЄС) і рівнем цін, встановлених на цю продукцію в ЄС. Особливість податків на ім-

портну й експортну сільськогосподарську продукцію полягає в тому, що сфера їхнього застосування і ставки визначаються відповідно до механізму єдиної аграрної політики, а порядок їхнього розрахунку та сплати регулюється митним кодексом ЄС. За своєю суттю ці податки – це мита на продовольчі товари. Сільськогосподарські податки можуть використовуватися і для запровадження обмежень на виробництво визначених видів продукції.

2. Мита, які справляє ЄС, виконують переважно протекціоністську функцію і мають дві основні форми: антидемпінгові й компенсаційні мита. Антидемпінгові мита, порівняно з компенсаційними, застосовують частіше, регулярніше. Їх встановлюють на зовнішніх кордонах ЄС щодо імпортованих та експортованих товарів і визначають з урахуванням таких характеристик: тарифікації, походження, кількості, митної вартості товарів, тарифної ставки.

Тарифікація товарів проводиться на основі комбінованої номенклатури товарів, де кожен вид товару має відповідний код. Походження і митну вартість товарів визначає Митний кодекс ЄС. Тарифні ставки встановлюються відповідно до реєстру ЄС Єдиним митним тарифом (ЄМТ).

Оскільки створення митного союзу було одним із перших і найважливіших завдань інтеграції європейських держав, які підписали установчі договори, протягом минулих десятиліть було створено митне право ЄС, основою якого є: Договір про ЄС; Митний кодекс, прийнятий у формі Регламенту Ради ЄС; Регламент комісії, що встановлює порядок застосування Митного кодексу і доповнює Регламент Ради; рішення Суду ЄС щодо митних питань (інтеграційне право, яке регулює митні відносини та визначає поняття митного права ЄС), представлене значною кількістю актів Ради, Комісії і рішень Суду.

3. Податок на додану вартість (відсоткові відрахування), який є найбільш перспективним з погляду фінансування діяльності ЄС. Наявність ПДВ у податковій системі країни – обов'язкова умова її приєднання до ЄС, оскільки надходження від цього податку є одним із основних джерел формування спільного бюджету ЄС. ПДВ застосовується у країнах ЄС, що визначають обсяг його ставки в межах, запропонованих спільним законодавством. Доходи, які надходять у бюджет ЄС від ПДВ, вважаються встановленою рішенням

Ради єдиною відсотковою надбавкою до ставки цього податку у країнах-учасницях.

4. Персональний податок, який сплачують працівники апарату ЄС. Він сформувався відповідно до Протоколу про привілеї та імунітети ЄС від 8 квітня 1965 р. і передбачає, що посадові особи й інші службовці союзу “підлягають оподаткуванню на користь союзу податком із заробітної плати та винагород, які сплачуються їм союзом”. Механізм і порядок сплачування персонального податку визначається у Регламенті Ради. Податок обчислюється за прогресивною шкалою обсягом від 5 до 45% і надходить у дохід ЄС. Відповідно до ст. 13 Протоколу про привілеї та імунітети ЄС посадові особи і службовці союзу звільняються від сплати національних податків з винагород та інших виплат, що здійснюються в межах ЄС. Аналогічне положення було закріплене в окремих протоколах, раніше прийнятих до договорів про ЄОВС, ЄЕС та Євратом. Це положення підтверджене і рішенням Європейського Суду. Для усунення суперечок згідно з положеннями Протоколу до Договору про ЄОВС Суд ухвалив, що якщо податкові органи країн-учасниць, визначаючи податкову ставку за прогресивною шкалою, залучать до загального доходу кошти, отримані посадовою особою ЄС у формі зарплати або іншої винагороди, то такі рішення національних державних органів порушують ст. 11 Протоколу і мають бути скасовані.

Отже, лише теоретично можна вести мову про уніфікацію і формування єдиної наднаціональної податкової системи ЄС у контексті “власних джерел” фінансування бюджету союзу. Говорити про реально сформовану уніфіковану податкову систему ЄС недоречно. На практиці у межах регіональної економічної інтеграції все частіше ставиться питання про податкову гармонізацію. Поняття гармонізації реалізувало себе практично при створенні ЄС. Економістам – засновникам союзу – справедливо належить першість у визначенні гармонізації національних економік. Ст. 100 Римського договору про ЄС лише в певних межах визначила податкову гармонізацію як “зближення законодавчих положень, розпоряджень і адміністративних дій держав-учасниць, які прямо стосуються створення або функціонування спільного ринку”. Прийняттю конкретного рішення щодо реалізації механізму податкової гармонізації передувала експертна

робота провідних європейських фахівців, що суттєво впливала на визначення принципів податкової політики, як одного з векторів податкової гармонізації в ЄС. У доповіді Д. Ньюмарка, голови Комітету з питань фінансів та податків, було сформульовано загальні рекомендації, які є основою політики податкової гармонізації ЄС:

1) значні відмінності податкових систем країн-учасниць не дають змоги повністю їх уніфікувати і централізувати в межах співтовариства, тому з метою створення єдиного ринку достатньо гармонізувати (привести в стан відповідності) податкове законодавство країн-учасниць так, щоб відмінності не перешкоджали досягненню кінцевої мети ЄС;

2) гармонізація законодавства має охоплювати, перш за все, персональне оподаткування, податок з обігу, податки на споживання, проблеми подвійного оподаткування, проблеми рівномірного розподілу податкового навантаження в межах об'єднаної Європи.

Взагалі податкова гармонізація охоплює не лише зближення податкової структури, механізму податків, обсягу основних податкових ставок, а й погоджену податкову політику країн під час вирішення як кон'юнктурних, так і довгострокових структурних проблем. Гармонізована податкова політика означає, що автономне застосування податкових важелів окремими країнами ЄС має перебувати під контролем керівництва ЄС, яке відповідно до інтересів усіх партнерів визначає податкову політику кожного члена ЄС. Інакше кажучи, мета ЄС – не стандартизація національних систем оподаткування, а забезпечення гармонійного паралельного функціонування цих систем не лише між собою, а також відповідно до цілей Маастрихтської угоди 1992 р., що становить основу створення ЄС.

Отже, податкова гармонізація в ЄС ставить перед собою такі основні цілі:

- усунення податкових кордонів для забезпечення однакових конкурентних умов для суб'єктів господарювання;
- об'єднання й уніфікація внутрішнього ринку ЄС як основної рушійної сили інтеграційних процесів у регіоні;
- приведення у відповідність структури податкових систем, порядку справляння основних податків та податкових платежів у всіх країнах-учасницях ЄС.

З огляду на зазначене вище, доводиться констатувати, що фактично в ЄС донині не створено єдиного податкового простору, що безумовно ускладнює функціонування єдиного внутрішнього ринку. Водночас важливо зазначити, що за півстолітню історію практики гармонізації національних систем оподаткування країн-учасниць у контексті розвитку ЄС встановлено такі загальні принципи податкової гармонізації:

- узгодження правового регулювання;
- синхронність прийняття гармонізованих законодавчих актів;
- послідовність етапів гармонізації;
- пріоритетність міжнародних угод над національним законодавством.

Ці принципи, відповідно, зумовлюють необхідність системного підходу до гармонізації національних податкових систем, основні напрямки якої в ЄС такі:

- гармонізація справляння непрямих податків (ПДВ і акцизів);
- уніфікація оподаткування суб'єктів ринку.

*Гармонізація справляння непрямих податків.* Серед непрямих податків особливо поширеним у країнах ЄС є ПДВ, який було вперше запроваджено у Франції в 1954 р. Він вважався ще одним податком з обігу або податком на споживання і не привернув уваги інших країн. Лише у 1967 р. ПДВ замінив інші непрямі податки. 11 квітня 1967 р. Рада прийняла дві Директиви з гармонізації законодавства країн-учасниць щодо податку з обігу, які заклали основу для єдиної системи податку на додану вартість. Проте ці Директиви не вирішили проблеми ПДВ, оскільки залишилися значні відмінності в обсязі податку, невизначеність стосовно платника податку, операцій, які підлягають оподаткуванню тощо.

Шоста Директива ЄС, прийнята у 1977 р., анулювала дію попередніх та встановила пакет єдиних правил і детальних процедур щодо об'єкта оподаткування, бази оподаткування, ставок, схем звільнення від податку і спеціальних схем. На мові співтовариства всі ці правила відомі як "єдина основа оподаткування ПДВ". З метою поліпшення функціонування внутрішнього ринку та спрощення оподаткування багатьох операцій ця Директива доповнювалася й виправлялася у 1991–1997 рр.

Задля зближення ставок ПДВ з 1 січня 1993 р. у ЄС введено в дію його мінімальну стандартну ставку на рівні 15%. Крім того, можна встановлювати одну або дві знижені ставки для окремих видів товарів та послуг на рівні 5%. Фактично стандартна ставка ПДВ коливається у діапазоні 15–25% у країнах-учасницях.

Сучасна система справляння ПДВ ґрунтується на принципі оподаткування товарів у країні призначення (за товарами, які експортуються, вхідний ПДВ повертається). Тобто ПДВ сплачує кінцевий споживач, і кінцеву суму ПДВ акумулює країна-учасниця, в якій відбувається кінцеве постачання. ПДВ є нейтральним з погляду міжнародної конкуренції. Імпорт оподатковується в країні споживання так само, як і подібна вітчизняна продукція, а експорт вилучається з оподаткування шляхом податкових кредитів або повернення податку експортерам, який сплачується з урахуванням усіх елементів ціни експортованої продукції. Отже, експорт з ЄС у треті країни та експорт із однієї країни-учасниці ЄС в іншу звільняється від оподаткування ПДВ.

Уніфікація акцизів усередині ЄС тісно пов'язана з уніфікацією ПДВ. Першим поштовхом до об'єктивної необхідності гармонізації акцизів були вражаючі обсяги бюджетних втрат окремих країн ЄС, у яких був доволі високий рівень акцизного оподаткування. Втрати надходжень до бюджету від сплати акцизів були спричинені шопінгом громадян тих країн, де ставки акцизів були високими, у країнах з доволі низькими ставками акцизів та відповідно цінами на підакцизні товари.

У ЄС було зроблено декілька спроб гармонізувати акцизи, проте жодна з них не була успішною. Тому уніфікація акцизів і надалі залишається актуальною в усьому співтоваристві, оскільки цілковито вирівняти їхні фіскальні межі та уніфікувати їхні податкові ставки на практиці доволі складно. Водночас стабілізації щодо адміністрування акцизів можна досягти, утримавшись від запровадження нових і підвищення ставок діючих акцизів (зокрема, не варто змінювати ставки акцизного оподаткування бензину, алкогольних напоїв та тютюнової продукції, оскільки в ЄС спеціальними Директивами узгоджено структуру акцизів з виробництва тютюну, на спирт і алкогольні напої,



на нафтопродукти, а також регламентовано мінімальні акцизні ставки на окремі види перелічених груп підакцизних товарів).

Таким чином, непрямі податки у ЄС гармонізуються за такими напрямками:

- уникнення подвійного оподаткування у результаті переходу до справляння податків за принципом “країна призначення”;
- вирівнювання ставок акцизів на імпорту продукцію;
- удосконалення податкового та митного адміністрування;
- уніфікація методики розрахунку і переліку підакцизних товарів.

*Уніфікація оподаткування суб'єктів ринку* (гармонізація прямих податків). Уніфікація оподаткування суб'єктів ринку передбачає створення однакових умов для всіх платників, що функціонують у ЄС, полегшення їм доступу на внутрішній інтегрований ринок, а також активніше залучення в ЄС іноземних інвестицій у формі створення дочірніх компаній і філій ТНК. Основні вектори гармонізації прямих податків такі:

- уникнення подвійного оподаткування і мінімізація умов ухилення від сплати податків на дохід, майно і капітал;
- формування раціональних систем оподаткування, спрямованих на стимулювання ефективного розвитку економіки, зниження податкового навантаження для товаровиробників, заохочення інвестицій у виробничий сектор, формування узгодженої системи податкового адміністрування, скорочення податкових пільг, спрощення оподаткування малого підприємництва.

Уніфікація оподаткування прибутку та доходів (за винятком укладених угод про уникнення їхнього подвійного оподаткування) у світовій практиці не набула масштабного поширення, оскільки надзвичайно складно створити однакові умови для всіх платників податків, полегшивши їм доступ до внутрішнього інтегрованого ринку. Положення про прямі податки в ЄС доволі тривалий час не узгоджувалися і особливо не координувалися. Заходи у цій сфері обмежувалися окремими рішеннями для певних випадків подвійного оподаткування і порушення транскордонної діяльності. Римський договір не передбачав узгодження прямого оподаткування. Якщо у сфері не-

прямого оподаткування процес гармонізації значно розвинутий, то у сфері прямого оподаткування гармонізація лише починається.

Найбільш послідовні лобісти цього процесу – Франція та Німеччина. Збільшений інтерес до зазначеного питання з їхнього боку був повністю виправданий, оскільки ці країни є “локомотивами” економічного розвитку ЄС і водночас мають один з найвищих рівнів податкового навантаження на підприємства і громадян у Європі. Так, за даними дослідження, проведеного аудиторською компанією “Ernst&Young” навесні 2004 р., ефективна ставка прямих податків, що сплачуються з доходів підприємств у цих країнах, становила 35,4% у Франції й 38,7% у Німеччині (тоді як середня по країнах ЄС до його розширення – 29,4%). Отже, з боку урядовців Франції та Німеччини найчастіше звучать заклики про уніфікацію норм прямого оподаткування для уникнення такого явища, як згубна податкова конкуренція, наслідком якої, перш за все, є відплив капіталу з країн з високим рівнем оподаткування.

Передусім варто згадати про дві директиви, які діють з 1990 р. і впливають на пряме оподаткування в ЄС: директива щодо об'єднання підприємств та директива про уникнення подвійного оподаткування доходів, які отримуються материнською компанією в ЄС від дочірніх компаній в інших країнах. Останньою передбачено звільнення від оподаткування доходів, отриманих у вигляді дивідендів материнською компанією в країні ЄС від дочірньої компанії, у статутному капіталі якої частка материнської компанії становить не менше 25%, або надання податкового кредиту на суму сплаченого за кордоном податку на дивіденди.

З метою врегулювання взаємовідносин між країнами ЄС у сфері обмеження податкової конкуренції та узгодження законодавства з прямого оподаткування Європейська Комісія в 1997 р. ухвалила Кодекс поведінки щодо прямого оподаткування бізнесу. У кодексі було систематизовано такі основні ознаки згубних податкових режимів: нульова або незначна (порівняно з іншими) ефективна ставка корпоративного оподаткування; податкові пільги для галузей, які не характерні для внутрішньої економіки, а тому не роблять жодного внеску до національної бази оподаткування; надання податкових пільг навіть у тому випадку, коли відсутні зовнішні ознаки

підприємницької діяльності підприємства тощо. Кодекс забороняє країнам ЄС уживати у майбутньому будь-які заходи, що можуть сприяти розвитку згубної податкової конкуренції.

Отже, у сфері оподаткування прибутку суб'єктів ринку європейська податкова гармонізація передбачає:

- вирівнювання податкових ставок;
- уніфікацію податкової бази;
- усунення подвійного оподаткування;
- застосування спеціального статусу європейської компанії;
- взаємодопомогу країн-учасниць ЄС щодо оподаткування прибутку корпорацій.

Як показує практика ЄС, створення єдиного податкового простору державами чіткіше простежується у непрямому оподаткуванні (податках на споживання), тобто спочатку гармонізуються податки, які безпосередньо впливають на ціноутворення товарних потоків. Щодо фінансових потоків (капіталів), то тут механізм уніфікації прямих податків перебуває тільки на первинній стадії. Процес їхньої гармонізації відбувається значно важче, оскільки прями податки, особливо корпоративний, є одним із головних регулювальних податків, за допомогою якого формується конкурентоспроможність національної податкової системи.

Однак запровадження норм “податкового пакета” та інших директив із прямого оподаткування дають змогу вирішити декілька важливих питань загальноєвропейської економічної політики, зокрема таких:

- дотримання країнами-учасницями Кодексу поведінки у сфері боротьби зі згубною податковою конкуренцією сприяють ліквідації вузьких місць у чинних податкових системах країн ЄС, які уможлилювали у 90-х роках ХХ ст. значні уникнення податків європейськими компаніями;
- запровадження гнучких схем оподаткування трансакцій між загальноєвропейськими холдингами активізує заохочення інвестицій у підприємства в країнах ЄС, що є особливо актуальним з огляду на розширення союзу (йдеться про капіталовкладення у нові країни-учасниці, інвестиційні можливості яких ще повністю не використані).

Як наслідок, у сфері прямого оподаткування спостерігається тенденція на посилення економічних зв'язків між країнами-учасницями, заохочення регіонального розвитку на противагу інвестуванню за межами союзу. Водночас створюються все більші перешкоди для уникнення оподаткування європейськими компаніями та громадянами. Все це сприяє господарській і політичній консолідації країн у межах ЄС, досягненню єдиного рівня соціального розвитку держав.

Щоправда еволюція оподаткування в Європі, яка, починаючи з 90-х років ХХ ст., супроводжувалась хвилею податкових реформ, лише частково привела до узгодження реформаторських курсів нишніх країн-учасниць ЄС, про що йтиметься далі.

### ***2.3. Вплив поглиблення і розширення інтеграції на податкову політику країн-учасниць ЄС***

Розвиток соціально-економічних та фіскальних систем у країнах сучасного ЄС відбувався, з одного боку, із врахуванням досвіду розбудови динамічної інноваційно орієнтованої економіки і утвердження помірної експансії фіску у США та Японії, а з другого – під впливом соціалістичної моделі господарювання й державних фінансів СРСР. Причому країни Західної Європи відразу обрали курс ефективного обмеження ринкового саморегулювання шляхом коригуючого впливу держави та формування розгалужених систем державного соціального забезпечення зокрема, а країни Центральної і Східної Європи, спочатку тяжіючи до етатичної економіки та фіску, лише протягом двох останніх десятиліть зосередились на створенні ринкового середовища господарювання та розбудові державних фінансів західноєвропейського зразка. Проте вже сьогодні можна говорити про такі характерні ознаки європейського оподаткування, як встановлення ширших меж податкової експансії, ніж в інших високорозвинутих країнах світу, підвищення фіскальної орієнтованості податків на споживання й, особливо, ПДВ, зменшення податкового навантаження на прибуток та об'єкти власності, акцент

на використанні перерозподільних можливостей персонального податку і платежів до державних соціальних фондів<sup>83</sup>.

Очевидно, що всі ці особливості сучасного європейського оподаткування проявлялись дедалі більше із поглибленням та розширенням інтеграції, що створювало умови для досягнення нового рівня економічної й податкової конвергенції. При цьому найцікавішим та малодослідженим є питання, як посилення інтеграційних процесів вплинуло на податкову політику окремих країн-учасниць ЄС. Ми висловлюємо свою точку зору щодо цього питання.

Потрібно зазначити, що різноманітність країн ЄС за рівнем соціально-економічного розвитку, інституційними механізмами ринкового саморегулювання й державного впливу на макроекономічні процеси, а також традиціями фіскального регулювання практично унеможлиблює уніфікацію європейського оподаткування як у короткостроковій, так і в більш віддаленій перспективі. Сьогодні за критерієм моделі податкової політики можна виокремити чотири групи країн: 1) високорозвинуті країни Західної Європи із широкими межами податкової експансії; 2) середньорозвинуті західноєвропейські країни та острівні держави – нові члени Економічного і валютного союзу (ЕВС), які розбудовують ліберальні системи оподаткування для мобілізації ринкового саморегулювання; 3) країни Центральної і Східної Європи (ЦСЄ), що активно розвивають фіскальні механізми з метою посилення коригуючого впливу держави на транзитивне середовище господарювання; 4) країни ЦСЄ з найвужчими межами податкової експансії. Такий поділ країн став актуальним в останнє десятиліття, коли проявились тенденції динаміки їхніх рівнів оподаткування (частки податків і податкових платежів у ВВП)

<sup>83</sup> Налоговые системы зарубежных стран: Учеб. для вузов / Под. ред. проф. В. Г. Князева, проф. Д. Г. Черника. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 191 с.; Пансков В. Г., Князев В. Г. Налоги и налогообложение: Учеб. для вузов. – М.: МЦФЭР, 2003. – С. 171–172; Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луніна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – С. 65–178; Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: Монограф. / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій [та ін.]; за ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2008. – С. 52–75; Шевчук В. О., Римарська Р. Ю. Уніфікація податкових систем країн Європейського Союзу як критерій поглиблення інтеграції // Фінанси України. – 2007. – № 12. – С. 51–56.

в умовах розширення європейського інтеграційного утворення на Схід (табл. 2.3.1).

Таблиця 2.3.1

## Рівень оподаткування у країнах ЄС\*

Країни	Рівень оподаткування у 2005 р., %	Зміна рівня оподаткування у 1995–2005 рр., %	Країни	Рівень оподаткування у 2005 р., %	Зміна рівня оподаткування у 1995–2005 рр., %
Швеція	51,3	+ 2,2	Болгарія	35,9	–
Данія	50,3	+ 1,5	Іспанія	35,5	+ 2,9
Бельгія	45,5	+ 1,7	Кіпр	35,6	+ 8,9
Франція	44,0	+ 1,3	Мальта	35,3	+ 8,0
Фінляндія	43,9	– 1,8	Португалія	35,3	+ 3,4
Австрія	42,0	+ 0,7	Греція	34,4	+ 1,8
Італія	40,6	+ 0,5	Польща	34,2	– 2,9
Словенія	40,5	+ 0,2	Естонія	30,9	– 6,9
Німеччина	38,8	– 1,0	Ірландія	30,8	– 2,3
Угорщина	38,5	– 3,1	Латвія	29,4	– 3,8
Люксембург	38,2	+ 1,1	Словаччина	29,3	– 10,3
Нідерланди	38,2	– 2,0	Литва	28,9	+ 0,3
Великобританія	37,0	+ 1,4	Румунія	28,0	–
Чехія	36,3	+ 0,1	ЄС-27	37,4	+ 0,3

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 237.

Першу групу країн формують північноєвропейські держави (Швеція, Данія, Фінляндія), країни ЄС-6 (Бельгія, Франція, Італія, Німеччина, Люксембург, Нідерланди)<sup>84</sup>, Австрія й Великобританія. У більшості з них рівень оподаткування в 1995–2005 рр. або підвищився, або майже не змінився. Причому можна говорити як про певне розширення меж податкової експансії у Швеції, Данії, Бельгії і Франції, в тому числі у зв'язку з необхідністю згладжування державою негативних наслідків переміщення факторів виробництва територією ЄС-27 (зменшення рівня зайнятості й темпів приросту інвестицій), так і про обрання Німеччиною,

<sup>84</sup> Ці країни започаткували процес європейської інтеграції, створивши у 1951 р. спільний ринок вугілля і сталі.

Люксембургом, Нідерландами й Великобританією стратегії утримання рівня оподаткування на позначці, близькій до середнього рівня перерозподілу ВВП в ЄС загалом. Це, згідно з теорією найактивнішого розвитку економіки за середнього на певній території рівня факторних і роздрібних цін<sup>85</sup>, дасть їм змогу створити на своїй території зони динамічного зростання ВВП на основі максимального використання переваг інтегрованого ринкового саморегулювання. Уже в найближче десятиліття можна буде з'ясувати, до якої із цих двох підгруп країн належать Австрія, Італія й Фінляндія.

Друга група країн охоплює південноєвропейські держави (Іспанію, Португалію, Грецію), Ірландію, Кіпр і Мальту. Відставання в соціально-економічному розвитку від першої групи країн змусило їх реалізовувати євроінтеграційну стратегію шляхом створення максимально сприятливого податкового середовища господарювання як передумови прискорення зростання ВВП. Найбільших успіхів у цьому досягла Ірландія, що дало їй змогу далі знижувати рівень оподаткування (відмежованість від континентальної Європи забезпечує її від негативної дії переміщення факторів виробництва). Іспанії, Португалії та Греції не вдалося повторити успіх ірландської ліберальної податкової реформи, що змусило їх збільшити коригуючий вплив держави на соціально-економічні процеси (підвищити рівень перерозподілу ВВП). У ХХІ ст. економіки цих країн розвиваються більш динамічно, ніж у ЄС-15 загалом. Кіпру й Мальті довелося доволі радикально трансформувати економічну і податкову системи під впливом інтеграції. Їхній фіск уже запозичив чимало західноєвропейського рис.

Третю групу країн утворюють постсоціалістичні держави з відносно високим (у ЦСЄ) рівнем соціально-економічного розвитку – Словенія, Угорщина, Чехія, Польща, а також Болгарія. Перші чотири країни швидко досягли зростання ВВП на основі ринкового трансформування економіки й соціальної сфери, завдяки чому загалом ефективно запровадили західноєвропейські форми оподаткуван-

---

<sup>85</sup> Податки істотно впливають на рівень факторних та роздрібних цін (Ревякин Е. Инерция интеграции как одна из особенностей ее динамики // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 7).

ня. Щоправда, у 1995–2005 рр. Словенія, Угорщина і Чехія обрали стратегію встановлення доволі широких меж податкової експансії для згладжування державою ще наявних транзитивних диспропорцій господарювання, а Польща останнім часом намагається змістити баланс між ринковим саморегулюванням і фінансовою діяльністю держави на користь першого. Болгарія, припустившись багатьох помилок на початковому етапі ринкової трансформації, сьогодні прагне наздогнати “четвірку” за допомогою доповнення податкової інструментарію сприяння активізації підприємництва інтенсивнішим, ніж у Польщі, фіскальним втручанням держави у соціально-економічні процеси.

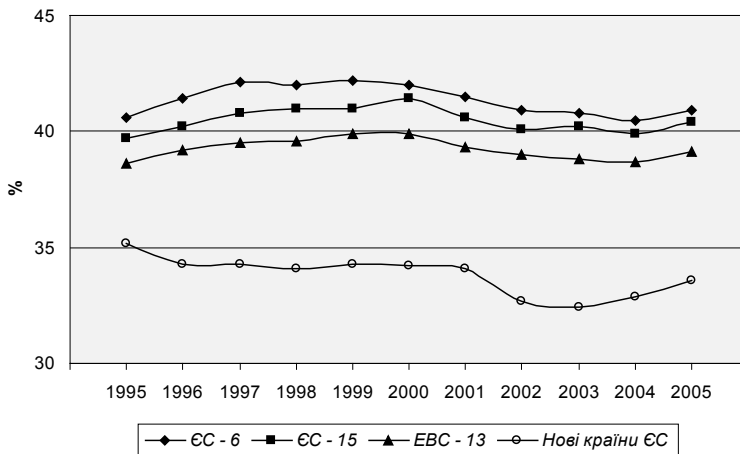
Четверта група країн охоплює Естонію, Латвію Литву, Словаччину й Румунію. Країни Балтії, які отримали від СРСР неефективну економіку й систему державного управління, взяли курс на ринкове саморегулювання в умовах встановлення відносно вузьких меж експансії фіску. Рішення про обмеження коригування державою транзитивних диспропорцій господарювання, зменшивши рівень перерозподілу ВВП за 10 років на 10,3 відсоткових пункти, прийняла також країна вищим, ніж у Польщі, рівнем соціально-економічного розвитку – Словаччина. Найменш економічно розвинута серед нових учасниць ЄС Румунія вдалася до ліберальних податкових реформ, сподіваючись на швидке подолання такого відставання. Зрозуміло: поки держави четвертої групи не подолають численні транзитивні інституційні та інфраструктурні перешкоди на шляху до вільного переміщення факторів виробництва своєю територією, їхній ВВП за значно меншого середньоєвропейського рівня оподаткування динамічно зростатиме. Водночас тривале зволікання із системними трансформаціями, які можливі лише за доволі вагомого розширення податкової експансії, загрожуватиме їм (особливо країнам Балтії та Румунії) сповільненням соціально-економічного розвитку в перспективі.

Аналіз динаміки середнього рівня оподаткування в розрізі країн ЄС-6, ЄС-15, ЕВС-13<sup>86</sup> і нових членів ЄС (рис. 2.3.1) допомагає зробити ще два важливих висновки. По-перше, країнам Західної Єв-

<sup>86</sup> Без урахування рівнів оподаткування Кіпру, Мальти та Словаччини, які вступили до ЕВС у 2008–2009 рр.



ропи вже вдалося досягти такого зближення параметрів соціально-економічного розвитку, за якого стала можливою синхронізація змін (звуження чи розширення) їхньої податкової експансії. Це, звісно, можна вважати позитивним наслідком поглиблення європейської інтеграції. По-друге, країни – сьогодні нові члени ЄС, на відміну від “старожилів”, у 1996–1997 рр. знижували рівень перерозподілу ВВП, а в період стагнації європейської економіки 2001–2003 рр. ще більше поглибили ліберальну податкову реформу. Тобто можна говорити, що розширення зони інтеграції 2004–2007 рр. ініціювало формування особливого, транзитивного типу європейського оподаткування. І, принаймні, поки країни ЦСЄ, Кіпр і Мальта істотно не зменшать своє відставання від ЄС-15 за рівнем соціально-економічного розвитку та (країни ЦСЄ) не завершать процес ринкової трансформації, їхня податкова політика базуватиметься переважно на ліберальних засадах із вставленням вужчих, ніж у більшості країн Західної Європи, меж коригуючої фінансової діяльності держави.



**Рис. 2.3.1. Динаміка середнього рівня оподаткування у групах країн ЄС <sup>87</sup>**

<sup>87</sup> За даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 237.

У податковій структурі країн ЄС (табл. 2.3.2) особливу увагу привертає те, що частка непрямих податків у загальному обсязі податкових надходжень коливається у діапазоні від 52,8% у Болгарії та 44,2% у Ірландії до 40% у Литві і 30,5% у Бельгії, сумарна частка персонального (ПІТ), корпоративного (СІТ) і майнових податків – від 62,5% у Данії, 45,4% у Великобританії і 34,4% у Мальті до 26,6% у Німеччині й 17,9% у Болгарії, а частка соціальних платежів – від 42,1% у Німеччині й 41,5% у Чехії до 23,2% у Кіпрі, 15,4% у Ірландії та 2,2% у Данії. Це вказує на значні відмінності розвитку оподаткування не лише у “старих” та “нових” країнах-учасниках ЄС, а й у ЄС-15, ЄС-13 і навіть ЄС-6.

Найбільша частка ПДВ у загальному обсязі податкових надходжень характерна для Болгарії, Румунії, Естонії, Кіпру, а найменша – для Люксембургу, Німеччини, Бельгії, Італії. Частка інших непрямих податків найбільша у структурі оподаткування Мальти, Італії, Кіпру, Люксембургу, Франції, Ірландії, а найменша – в податкових надходженнях Німеччини, Литви, Бельгії, Чехії, Фінляндії. Це дає підстави стверджувати: більші фіскальні завдання на ПДВ покладають менш економічно розвинуті країни ЦСЄ (у них порівняно вузька податкова база прямих податків), а менші – високорозвинуті держави зі значним рівнем перерозподілу ВВП (мають кращі можливості для розвитку прямого й соціального оподаткування); попри посилення інтеграції офшорні традиції Мальти й Кіпру зумовлюють значну роль ПДВ та інших непрямих податків у наповненні їхніх бюджетів; деякі країни ЄС-15 приділяють особливу увагу використанню фіскального потенціалу акцизів і (або) мита (за рахунок торгівлі з країнами – не членами ЄС) та інших непрямих податків, деякі – ні; країни ЦСЄ, які мають доволі вузький прошарок середнього класу, уникають посилення фіскальної ролі акцизів та інших непрямих податків, які закладаються у собівартість продукції.

Таблиця 2.3.2

**Частка окремих податків та податкових платежів у загальному обсязі податкових надходжень країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Непрямі податки			Прямі податки				Соці-альні платежі
	Разом	ПДВ	Інші	Разом	Персо-наль-ний	Корпо-ратив-ний	Май-нові та ін.	
Швеція	33,7	18,1	15,6	39,3	30,5	7,4	1,4	27,0
Данія	35,6	19,9	15,7	62,5	48,8	7,6	6,1	2,2
Бельгія	30,5	15,7	14,8	39,0	28,3	7,5	3,2	30,5
Франція	36,0	16,7	19,3	27,1	18,2	5,6	3,0	37,2
Фінляндія	32,1	19,9	12,2	40,7	30,7	7,6	2,4	27,2
Австрія	35,0	18,8	16,2	30,7	22,8	5,7	2,2	34,4
Італія	35,8	14,8	21,0	33,2	25,6	5,7	1,7	31,0
Словенія	40,5	22,1	18,4	23,0	14,7	7,1	1,1	36,6
Німеччина	31,3	16,1	15,2	26,6	22,2	2,6	1,6	42,1
Угорщина	41,0	21,9	19,1	23,6	17,1	5,5	1,1	35,3
Люксембург	35,0	15,5	19,5	36,9	19,1	15,6	2,2	28,1
Нідерланди	34,4	19,1	15,3	31,2	17,5	9,7	4,0	34,4
Великобританія	35,8	18,5	17,4	45,4	28,5	9,0	7,9	18,8
Чехія	32,9	20,0	12,9	25,6	12,8	12,3	0,5	41,5
Болгарія	52,8	34,4	18,3	17,9	8,4	8,2	1,3	29,3
Іспанія	35,1	17,8	17,3	32,0	18,7	11,1	2,2	34,1
Кіпр	48,1	27,4	20,7	28,4	8,8	15,2	4,7	23,2
Мальта	45,4	23,3	22,1	34,4	19,2	11,3	3,9	20,2
Португалія	43,3	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	32,1
Греція	37,4	21,5	15,9	27,5	14,7	10,3	2,5	35,1
Польща	40,6	22,6	18,0	20,5	11,5	7,4	1,6	40,0
Естонія	43,7	28,3	15,4	22,8	18,2	4,8	0	33,5
Ірландія	44,2	24,9	19,3	40,3	23,8	11,1	5,5	15,4
Латвія	43,9	26,8	17,1	27,2	19,6	6,9	0,7	28,9
Словаччина	44,3	27,3	17,0	20,8	9,4	9,5	1,8	36,9
Литва	40,0	25,0	15,0	31,5	24,1	7,3	0,1	28,5
Румунія	46,3	29,0	17,3	19,1	8,4	9,6	1,1	34,6

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 239, 241, 249, 251, 253, 255, 256.

Персональний податок переважає у структурі оподаткування в Данії, Фінляндії, Швеції, Великобританії та, навпаки, становить найменшу частку в Румунії, Словаччині, Болгарії, Кіпрі. Найбільша частка корпоративного податку в податкових надходженнях спостерігається у Люксембурзі, Кіпрі, Чехії, Мальті, а найменша – у Франції, Естонії, Угорщині, Німеччині. Майнові податки формують доволі вагомую частину доходів бюджетів у Данії, Великобританії, Ірландії, Кіпрі, Нідерландах та є фіскально малозначимими у більшості країн ЦСЄ. Це дає змогу зробити низку висновків. По-перше, максимальні перерозподільні можливості закладаються у персональне оподаткування високорозвинутих країн зі значним рівнем перерозподілу ВВП, а мінімальні – в оподаткування доходів населення менш економічно розвинутих держав ЦСЄ. По-друге, найбільша частка корпоративного податку в податковій структурі ЄС-15 спостерігається у країнах із порівняно низьким рівнем оподаткування, найменша – характерна для країн із широкими межами податкової експансії (податкове навантаження на прибуток, з огляду на високу мобільність капіталу, поступово вирівнюється). По-третє, деякі країни ЦСЄ дотримуються закріпленого на початку ринкових трансформацій фіскального спрямування корпоративного податку, а інші – дещо змістили фіскальний акцент із оподаткування прибутку на пряме оподаткування доходів населення. По-четверте, фіскальна роль майнового оподаткування залежить від податкових традицій у ЄС-15 та рівня економічного розвитку (якості бази оподаткування) у країнах ЦСЄ. По-п'яте, для податкової структури Кіпру характерне сформоване в офшорний період переважаючої частки корпоративного й майнових податків над часткою персонального податку.

Найбільша питома вага соціальних платежів у податкових надходженнях спостерігається в Німеччині, Чехії, Польщі, Франції і Словаччині, а найменша – в Кіпрі, Мальті, Великобританії, Ірландії й Данії. Тому є підстави говорити про активний розвиток інституту державних соціальних фондів у провідних країнах ЄС-6 та успадковану з часів функціонування етатичної економіки схильність до розбудови розгалуженої системи державного соціального забезпечення у країнах ЦСЄ. Данія й острівні країни ЄС підтримують високі

соціальні стандарти шляхом бюджетного фінансування численних соціальних програм.

Якщо розрахувати середні частки окремих податків і податкових платежів у доходах бюджетних систем відповідно до особливостей ЄС-6, ЄС-15, ЕВС-13 та нових членів ЄС (рис. 2.3.2), можна виявити схожість податкових структур перших трьох груп країн між собою та їхню відмінність від податкової структури нових країн ЄС. Річ у тім, що значно більший, ніж у Західній Європі, прошарок малозабезпечених верств населення змушує країни ЦСЄ при формуванні й реалізації податкової політики орієнтуватися на фінансові можливості ПДВ та не дає їм змоги активно розвивати персональне оподаткування й оподаткування майна.

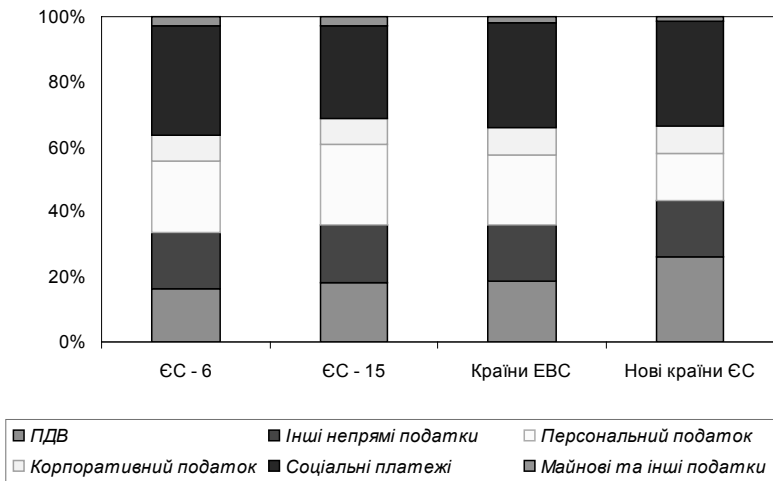


Рис. 2.3.2. Податкова структура у групах країн ЄС у 2005 р. <sup>88</sup>

Ще одним фактором, який гальмує вирівнювання податкових структур у країнах ЄС під впливом посилення інтеграції, є різні рівні тінізації їхніх економічних відносин. Адже чим більший тіньовий сектор, тим більш помітно офіційний рівень перерозподілу ВВП відхиляється від фактичного податкового наванта-

<sup>88</sup> За даними табл. 2.

ження на економіку<sup>89</sup>. І якщо зважити на те, що найбільший у Західній Європі обсяг тінізації економіки зафіксовано у Бельгії (28%), Греції (27%), Італії (20%), Іспанії (16%), а в країнах ЦСЄ він становить в середньому 20,7%, то очевидним є відставання їхнього реального рівня оподаткування від цього показника в Австрії, де сьогодні найменший тінювий сектор (5,8%)<sup>90</sup>. Фактична різниця між податковим навантаженням у північноєвропейських країнах, з одного боку, та південноєвропейських країнах і особливо нових учасниках ЄС, із другого, є значно більшою. У зв'язку з цим останнім доводиться активно розвивати податковий інструментарій сприяння детінізації економічних відносин, насамперед певним чином оптимізувати структуру оподаткування, щоб, усунувши диспропорції в податковому навантаженні на легальну й тінюву економіки, перейти до формування податкової політики за прикладом високорозвинутих країн ЄС.

Найбільшим успіхом податкової гармонізації можна вважати зближення параметрів перерозподілу ВВП ЄС-27 відповідно до непрямого оподаткування. Хоча, з огляду на національні різниці офіційного й реального ВВП, доречно говорити лише про зближення формальних параметрів. Податковій конвергенції сприяло таке: прагнення кожної країни використати фіскальні можливості непрямого оподаткування для забезпечення надійної фінансової бази функціонування держави<sup>91</sup>, вимоги керівних органів ЄС щодо встановлення стандартної ставки ПДВ на рівні, не нижчому 15%, рекомендації обмежити перелік підакцизних товарів алкогольними напоями, тютюновою продукцією й енергоносіями, а також уніфікація митного оподаткування інтегрованого ринку. Утім, аналіз часток непрямих податків у ВВП ЄС-15 і нових членів ЄС виявив низку розбіжностей (рис. 2.3.3).

<sup>89</sup> Амоша О., Вишневецький В. До питання про оцінку рівня податків в Україні // Економіка України. – 2002. – № 8. – С. 14.

<sup>90</sup> Scheider F., Enste D. Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences. Wash., 2000.

<sup>91</sup> Надходження податків на споживання (особливо ПДВ) найменше з усіх фіскально значимих податків та податкових платежів залежать від тінізації економіки й економічної кон'юнктури.

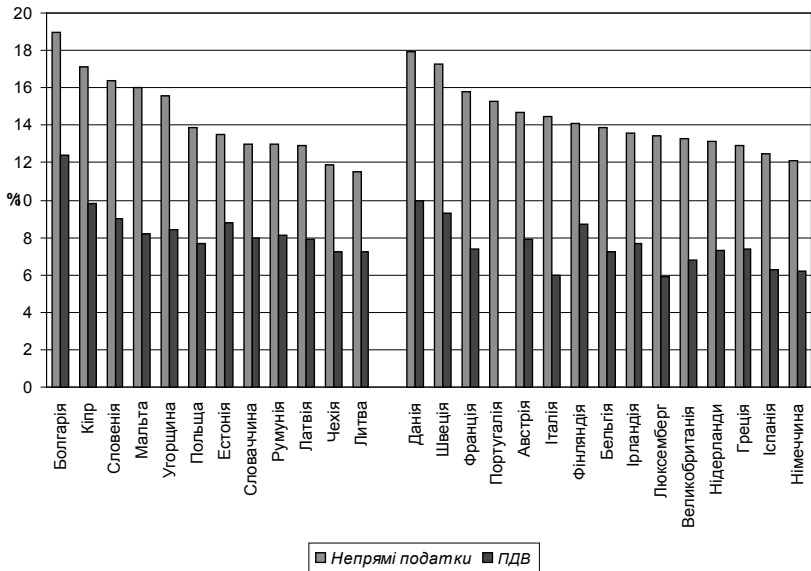


Рис. 2.3.3. Частка непрямих податків у ВВП країн ЄС у 2005 р. <sup>92</sup>

У країнах Західної Європи простежується зближення параметрів фіскальної ефективності непрямого оподаткування загалом, а в державах ЦСЄ, Мальті й Кіпрі – насамперед ПДВ. Крім того, у ЄС-15 податки на споживання найбільш фіскально значимі переважно у високорозвинутих країнах зі значним рівнем перерозподілу ВВП, а серед нових членів ЄС – як у країнах з доволі низьким рівнем економічного розвитку та близькими до середніх у ЄС межами податкової експансії, так і в порівняно економічно розвинутих країнах із активною позицією держави щодо її фінансової діяльності. Це дає підстави стверджувати, що країни Західної Європи зосередилися на підвищенні соціальної справедливості непрямого оподаткування (пом'якшенні регресивного впливу ПДВ на ціни). Італія значно зменшила фіскальні завдання ПДВ для сприяння встановленню низьких цін на товари широкого споживання (або підвищенню рен-

<sup>92</sup> За даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 238, 240.

табельності їхнього виробництва) з метою детінізації економічних відносин. Нові країни-учасниці ЄС через уже згадані причини змушені поки що максимально (більше, ніж держави Західної Європи) використовувати фіскальний потенціал ПДВ. Вони змушені посилювати соціальну спрямованість перерозподільних процесів шляхом збільшення відповідних статей видатків бюджету.

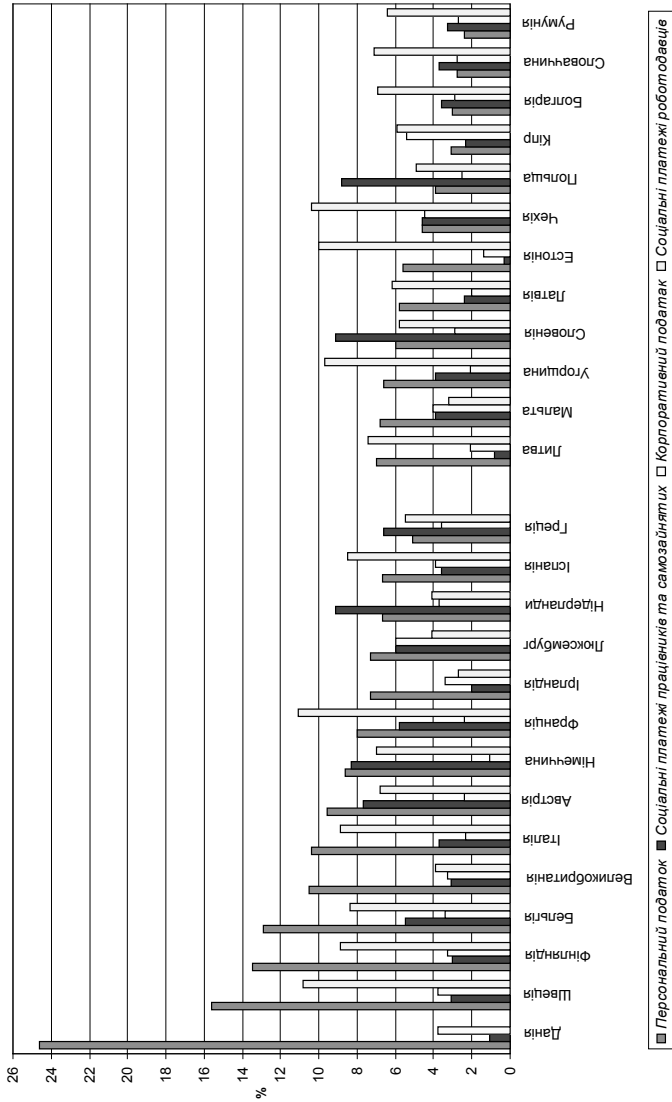
Більше розбіжностей спостерігається у параметрах перерозподілу ВВП країн ЄС в розрізі прямого<sup>93</sup> й соціального оподаткування. Причому можна виявити значні відмінності у використанні фіскальних і регуляторних можливостей персонального податку, корпоративного податку та соціальних платежів як серед держав Західної Європи й нових членів ЄС, так і всередині цих двох груп країн (рис. 2.3.4).

У ЄС-15 максимальні перерозподільні можливості персонального оподаткування за незначного навантаження соціальних платежів на доходи фізичних осіб закладено у соціально справедливих податкових системах Данії, Швеції, Фінляндії, Бельгії, Великобританії та Італії. В Австрії, Німеччині, Франції й Люксембурзі спостерігається вирівнювання фіскальної ефективності персонального податку й соціальних платежів працівників (частково помітне у Бельгії та Італії). Нідерланди найбільше серед західноєвропейських країн нівелювали позитивний вплив зменшення соціальної диференціації суспільства внаслідок функціонування прогресивного персонального оподаткування закріпленням значних фіскальних завдань за соціальними платежами працівників (у більшості країн ЄС справляються за пропорційними або регресивними ставками)<sup>94</sup>. Ірландія, обравши курс на лібералізацію оподаткування, розбудовує соціально справедливу податкову систему при зменшенні сукупного податкового навантаження на доходи громадян. Іспанія і Греція також дотримуються стратегії помірної фіскальної ефективності персонального податку та (Іспанія) соціальних платежів працівників, але з іншою метою – детінізації економічних відносин. Як відомо, найбільш поширеним є ухилення від прямого і соціального оподаткування індивідуальних доходів.

<sup>93</sup> За винятком майнових податків, фіскальна ефективність яких у всіх країнах ЄС є порівняно незначною.

<sup>94</sup> *Никитин С., Глазова Е., Степанова М.* Социальные налоги: опыт Запада // *Мировая экономика и международные отношения.* – 2003. – № 5. – С. 18.





**Рис. 2.3.4. Частка окремих прямих податків і соціальних платежів у ВВП країн ЄС у 2005 р.**<sup>95</sup>

<sup>95</sup> За даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 250, 252, 258, 260, 262.

Крім того, у Швеції, Фінляндії, Бельгії, Італії, Австрії, Німеччині й, особливо, Франції соціальна орієнтованість перерозподілу ВВП посилена значним переважанням фіскальної ефективності соціальних платежів суб'єктів ринку (роботодавців) над фіскальною ефективністю корпоративного податку. Люксембург і Нідерланди навпаки надають перевагу активнішому розвитку оподаткування прибутку і приділяють меншу увагу, ніж вищезазначені країни, розбудові соціального оподаткування працедавців (мають більше можливостей маніпулювати фінансовими ресурсами при формуванні видатків бюджету). Найменш економічно розвинуті в ЄС-15 Іспанія і Греція централізують доволі значні обсяги корпоративного податку, щоби здійснювати бюджетне фінансування економічних реформ, а вагома фіскальна роль соціальних платежів суб'єктів ринку дає їм змогу вирішувати соціальні завдання. Данія, Великобританія й Ірландія, тяжіючи до складного прогресивного механізму справляння персонального податку та більшої, ніж у провідних країнах ЄС-6 Франції і Німеччині, фіскальної спрямованості корпоративного податку, не вважають за доцільне зміщувати фіскальні акценти в бік соціального оподаткування працедавців. З огляду на ці відмінності розвитку прямого й соціального оподаткування важко прогнозувати вирівнювання податкових структур навіть у західноєвропейських країнах із високим рівнем перерозподілу ВВП.

Серед нових країн-учасниць ЄС лише Мальта, Угорщина, Словенія, Чехія й Польща досягли такого рівня соціально-економічного розвитку (реальних доходів населення), який дає змогу доволі активно розвивати персональне й соціальне оподаткування працівників. Причому Словенія й Польща обрали стратегію порівняно низької фіскальної ефективності податку з доходів фізичних осіб і соціальних платежів працедавців (зменшення податкового навантаження на підприємницький сектор) за доволі високої фіскальної ефективності соціальних платежів найманих працівників для сприяння детінізації економічних відносин. Кіпр, Болгарія, Словаччина, Румунія та країни Балтії, зосередившись при формуванні й реалізації податкової політики на вирішенні завдання збільшення внутрішнього споживчого попиту та детінізації доходів заможних верств населення, значно обмежили (всупереч практиці більшості високорозвинутих країн ЄС) прогресію

у справлянні персонального податку<sup>96</sup>. Це дало їм широкі можливості комбінування персонального й соціального оподаткування працівників без помітного впливу на перерозподільні можливості оподаткування доходів (заробітної плати) фізичних осіб загалом.

У Болгарії, Словаччині, Румунії, країнах Балтії, й особливо Угорщині та Чехії, простежується тенденція до закріплення доволі вагомих фіскальних зобов'язань за суб'єктами господарювання. Можна навіть говорити про їхнє балансування на межі порушення теоретично оптимального співвідношення критеріїв фіскальної достатності, економічної ефективності і соціальної справедливості при формуванні та реалізації податкової політики<sup>97</sup>. Обравши панівну у високорозвинутих державах Європи і світу стратегію розбудови корпоративного оподаткування за принципом поєднання низької ставки й поміркованої системи податкових пільг (загального зниження податкового навантаження на менші, ніж у країнах ЄС-15, обсяги прибутку) та не маючи можливості активно розвивати пряме і соціальне оподаткування населення, більшість країн ЦСЄ змушені утримувати високий рівень фіскальної ефективності соціальних платежів працевластуваних та одночасно фінансувати розгалужену соціальну сферу і структурні економічні реформи, здебільшого за рахунок надходжень непрямих податків. Кіпр і Мальта приділяють значно більшу увагу формуванню надійного фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї соціальних і трансформаційних функцій шляхом розвитку фіскально ефективного оподаткування прибутку.

Водночас вважаємо, що згодом, із досягненням якісно нового рівня соціально-економічного розвитку (змінами в базах оподаткування більшості податків і податкових платежів) та завершенням ринкових інституційних трансформацій (активнішим запозиченням західноєвропейської практики розбудови оподаткування) у країнах ЦСЄ фіскальні системи нових країн ЄС ставатимуть дедалі більше схожими між собою й фіскальними системами ЄС-15. Причому успіхи структурних реформ економіки, соціальної сфери й оподат-

---

<sup>96</sup> Естонія, Латвія, Литва, Румунія та Словаччина сьогодні розвивають пропорційне персональне оподаткування.

<sup>97</sup> *Крисоватий А.І.* Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монограф. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – С. 136–141.

кування Словенії, Кіпру та Мальти – учасниць ЕВС – уже сьогодні створюють передумови для початку цього процесу. Економічна, соціальна й податкова конвергенція на території країн ЦСЄ, Кіпру й Мальти сприятиме поглибленню інтеграції в ЄС загалом. Як наслідок – виникнуть нові стимули для вирівнювання податкових структур та гармонізації бюджетної політики у країнах Західної Європи.

На нашу думку, через 10–20 років за критерієм моделі податкової політики можна буде виокремити дві групи держав ЄС: 1) високорозвинуті й середньорозвинуті країни зі значним рівнем оподаткування і втручання держави у соціально-економічні процеси; 2) середньорозвинуті країни з порівняно вузькими межами податкової експансії й більш активним розвитком ринкового саморегулювання (до цієї групи можна буде віднести й Ірландію, яка на той час буде високорозвинутою), а основними напрямками гармонізації оподаткування будуть оптимізація соціальної орієнтованості національних податкових систем та вдосконалення податкових механізмів сприяння активізації науково-технічного прогресу. Ці довгострокові тенденції розвитку європейського оподаткування варто враховувати при розробці фіскальної стратегії втілення євроінтеграційних намірів України.

#### ***2.4. Дилеми трансформації оподаткування поза межами інтеграційного утворення***

У наукових колах США, Канади, Японії і такої впливової на світовій політичній арені держави, як Росія, часто можна почути критику європейської стратегії економічної інтеграції. Чимало вчених вважають, що інтеграція не є панацеєю у вирішенні всіх соціально-економічних проблем і, більш того, розвиток економіки й соціальної сфери суверенної держави залежать насамперед від її ресурсної бази, рівня освіти і підготовки кадрів, розвитку інституційної інфраструктури ринкового саморегулювання й державного втручання у відтворювальні процеси, а також ефективності стимулювання науково-технічного прогресу. США, Канада та Японія пов'язують успіхи своїх економічних реформ саме із комплексною позитив-

ною дією цих факторів. Водночас не можна заперечити того, що розбудова їхньої соціальної сфери багато в чому орієнтується на високий рівень соціальних стандартів об'єднаної Європи і те, що невідомо, якими би були світова економіка й рівень економічного співробітництва у високорозвинутих державах світу, якби не було утворено ЄС. Очевидно те, що США, Канада, Японія, Росія та інші віддалені від європейського континенту країни змушені розвивати свої соціально-економічні системи поза межами гармонізуючого впливу розбудови європейського інтеграційного утворення.

Утім, попри дедалі більше посилення інтеграції та вагомі успіхи функціонування інтегрованої економіки, чимало європейських країн сьогодні не є членами ЄС. Вони розділились на дві різні групи: Туреччина й більшість держав ЦСЄ (насамперед країни колишньої Югославії і Україна) прагнуть приєднатися до євроспільноти і вживають заходи для усунення диспропорцій своїх економічних систем та інституційних механізмів регулювання соціально-економічних процесів (наразі ЄС не зацікавлений у їхньому членстві), а такі країни з розвинутою ринковою економікою, як Швейцарія й Норвегія – не вважають вступ до інтеграційного утворення елементами своєї стратегії досягнення якісного нового рівня соціально-економічного розвитку.

Неприєднання до ЄС Швейцарії можна зрозуміти. Країна, яка завжди обирала нейтральну позицію у зовнішньоекономічних зв'язках і розподілі сфер впливу на міжнародній політичній арені, а також має статус “надійної країни” для розміщення капіталу, питання про перспективи своєї євроінтеграції ніколи навіть не ставила. Втрата Швейцарією її важливої ролі у геополітичному середовищі та формуванні світових грошових потоків, яка би була неминучою у разі входження до єдиного європейського економічного простору, – доволі значна загроза для її подальшого процвітання. Норвегія, навпаки, не маючи виняткового статусу щодо світових фінансів і в галузі міжнародної політики, у 1972 та 1994 рр. ставила питання про своє приєднання до ЄС на референдум, але її населення двічі було проти цього. І навіть сьогодні, коли всі країни – основні партнери Норвегії у зовнішньоторговельних зв'язках – вже є учасницями інтегрованого європейського ринку, вона не прагне вступити до ЄС.

Причини цього потрібно шукати, перш за все, у тій площині, що й мотиви неучасті країн із розвинутою ринковою економікою – сусідів Норвегії (Великобританії, Данії та Швеції) у ЕВС. Як відомо, одним з найважливіших завдань функціонування цієї інтеграційної конструкції є поліпшення динаміки економічного розвитку всіх її учасниць. Проте парадокс полягає в тому, що у Великобританії, яка першою обрала стратегію неприєднання до єврозони, до 2008 р. (початку світової економічної кризи) спостерігались вищі темпи зростання ВВП, як у більшості її країн-учасниць<sup>98</sup>. Причому чимало експертів схильні вважати, що “британський економічний феномен” зумовлений саме відмовою цієї країни від членства у ЕВС. На наш погляд, така думка виправдана лише частково. Вплив інтеграційного процесу потрібно розглядати в контексті всього комплексу факторів, які забезпечили тривалий підйом британської економіки.

Можна назвати кілька причин успішнішого розвитку економіки Великобританії порівняно із державами ЕВС. Насамперед – це особливе значення країни для світової економіки – більша, ніж у країн єврозони, інтегрованість національного бізнесу в міжнародне виробництво. Глобалізація дала змогу Великобританії використати таку її історично сформовану перевагу, як наявність величезної “господарської імперії” за межами континентальної Європи, економіка якої у нинішньому десятилітті розвивається доволі повільними темпами. Останніми роками у Великобританії простежується синхронізація виробництва з доволі динамічною економікою США. З цією країною в неї набагато тісніші зв’язки, ніж в інших країн ЄС.

Крім того, вплинула й економічна політика. Мова йде про підвищення ефективності виробництва в результаті масштабної приватизації, створення гнучкого ринку робочої сили, децентралізації механізмів управління господарством, впровадження ринкових засад у діяльність державних підприємств і послідовної реалізації стратегії партнерства держави з бізнесом.

---

<sup>98</sup> Зокрема, у 2004 р. темп зростання ВВП у Великобританії становив 3,3%, Австрії – 2,4, Бельгії – 3, Іспанії – 3,2, Італії – 1,1, Німеччині – 1,2, Португалії – 1,2, Франції – 2,3, а у Швеції – 4,1% (Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2007. – С. 538).

Стимулювала економічну активність у Великобританії також фіскальна, насамперед податкова політика – зниження ставок прямих податків із одночасним розширенням бази оподаткування за рахунок скасування податкових пільг. При цьому висхідну динаміку виробництва посилювало швидке нарощування державних видатків. Відповідно, Банк Англії у 2001 і 2003 рр. зменшував процентні ставки. Ці заходи призвели до зростання внутрішнього попиту, спричинили споживчий бум, різко збільшили витрати на житло. Потрібно зважати також на те, що Великобританія повністю забезпечує себе нафтою і, більше того, є її нетто-експортером. В умовах зростання цін на нафту ця обставина сприяла поліпшенню позицій й порівняно з іншими країнами з розвинутою економікою (особливо серед учасниць європейської інтеграції).

Відмова від вступу до ЄВС дала змогу Великобританії уникнути окремих проблем. У євросоні монетарну політику проводить ЄЦБ, а фіскальна політика залишилась прерогативою країн-учасниць. Звідси походять певні розбіжності напрямків господарської діяльності в окремих країнах євросони та конфлікти між їхніми економічними інтересами і ЄС загалом. Водночас Великобританія зберегла національну валюту і два важливі важеля своєї макроекономічної політики: регулювання грошової маси та політику обмінного курсу. Це дає британському уряду можливість організувати більш послідовну господарську діяльність, за умови якої грошово-кредитне регулювання та інші напрямки макроекономічної політики, насамперед фіскальне регулювання, взаємодіють, як правило, доповнюючи один одного.

Хоча формально Банк Англії як ЄЦБ визнає безумовне переважання принципу стабільності цін – британська середньострокова фінансова стратегія базується на обмеженні темпу зростання споживчих цін 2,5% на рік – на практиці він вирішує набагато ширше коло завдань. Цьому не перешкоджає навіть виведення у 1997 р. монетарної політики зі сфери діяльності уряду і надання Банку Англії незалежності. Гнучке використання ним відсоткових ставок ефективно підтримує зусилля уряду щодо пришвидшення економічного зростання і підвищення рівня зайнятості. Загалом економічна політика у Великобританії менш політизована, ніж на континенті. Щодо Банку

Англії, то, з одного боку, як незалежна установа він убезпечений від впливу різних лобістських груп, з другого – чутливий до запитів британського ділового співтовариства. Водночас ЄЦБ, попри низькі темпи зростання ВВП у країнах єврозони, не змінює відсоткову ставку і політику обмінного курсу, втримуючи євро на високому рівні.

Перевагою Банку Англії є те, що йому протистоїть один уряд, з яким він успішно співпрацює, тоді як ЄЦБ має справу з шістнадцятьма урядами учасниць ЕВС. Їхні інтереси у різних сферах господарської діяльності часто розходяться. Незважаючи на помітний прогрес у сфері координації економічної політики, механізм конвергенції не спрацьовує.

Всупереч прогнозам експертів створення ЕВС не послабило, а, за деякими оцінками, навіть зміцнило позиції Лондону як другого після Нью-Йорка світового фінансового центру. Загалом виправдовується “ставка” британських фінансових установ на те, щоб, використовуючи свої переваги, відволікти на себе значну частину операцій єврозони, не взявши на себе при цьому зобов’язанням єдиної грошово-кредитної політики. Близько третини щоденного обсягу валютних угод у євро укладається у Лондоні. Крім того, в Сіті відбувається майже половина всіх міжнародних фінансових операцій в ЄС.

Останнім часом в єврозоні відбулась значна кількість корпоративних злиттів і поглинань. Пошуки капіталу, а також пов’язані з ним послуги й консалтинг, робили переважно лондонські банки. Британські інвестиційні установи оформили майже 20% злиттів і купівлі західноєвропейських компаній. Континентальні інвестиційні банки часто реалізують свої міжнародні угоди через Сіті. Інколи вони проводять операції своїх країн у Лондоні. Додатковим стимулом для відкриття в Лондоні банків інших країн-учасниць ЄС було створення єдиного ринку фінансових послуг, особливо запровадження “єдиного європейського паспорта”. Це дає змогу банкам, які мають ліцензію однієї країни, працювати в інших країнах інтеграційного утворення. Чимало провідних американських та японських банків і фінансових установ вважають Лондон плацдармом для операцій на території всього ЄС.

Утім, відмова Великобританії від участі у ЕВС – це тимчасове явище. В останнє десятиліття спостерігається інтенсивна “європізація” британського бізнесу, відбувається своєрідне “накладан-



ня” комунітарного механізму господарювання ЄС на національну соціально-економічну систему. Близько 99% правових норм ЄС щодо створення єдиного внутрішнього ринку інкорпоровано у британське законодавство. Зовнішньоекономічні зв’язки, насамперед торгівля, переорієнтовуються на Європу. В цих умовах дедалі більшою є потреба заміни фунта стерлінгів на євро. Подальше невходження Великобританії до єврозони може призвести до втрат.

На найвищому державному рівні була висловлена думка, що у довгостроковій перспективі Великобританія отримує значні вигоди від участі у валютному союзі: впродовж 30 років її обсяги торгівлі з ЕВС зростуть на 50%, що забезпечить збільшення ВВП від 5 до 9%<sup>99</sup>. Проте рішення про вступ до єврозони так і не прийняте. Відкладаючи приєднання до ЕВС, уряд враховує непопулярність цього кроку серед виборців<sup>100</sup>, а також стан державного бюджету. Правда, перевищення дефіцитом бюджету рівня 3% ВВП не може бути реальною перешкодою для вступу Великобританії (країни з розвинутою ринковою економікою) до єврозони, оскільки навіть учасниці цього інтеграційного утворення неодноразово порушували маастрихтські критерії.

Норвегія є експортером нафти і газу, крім того, активно розвиває гідроенергетику (володіє потужними енергетичними ресурсами), але, на відміну від Великобританії, не має величезної “господарської імперії”, не синхронізує своє виробництво із США і не обрала курс на ліберальні податкові реформи. Більш того, Норвегія проводить таку одночасно економічно ефективну і соціально орієнтовану фіскальну політику, за якої високий рівень оподаткування (вищий, ніж у 23 країнах ЄС) супроводжується одними із найвищих у Західній Європі темпами економічного зростання<sup>101</sup>. Ця країна рідко помилялася у макроекономічному регулюванні, останнім часом не стикалася з проблемою розбалансованості державних фінансів (зводить державний бюджет з профіцитом), а тому не зацікавлена відмовитись

<sup>99</sup> Гутник В. Европейский экономический и валютный союз: предварительные итоги и перспективы развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 5. – С.12.

<sup>100</sup> З огляду на те, що Великобританія більше зазнала негативного впливу світової економічної кризи 2008–2009 рр., ніж країни єврозони, суспільна думка поступово змінюється.

<sup>101</sup> У 2004 р. темп зростання ВВП у Норвегії становив 3,1% (Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2007. – С. 538).

від проведення самостійної грошово-кредитної політики і “брати на себе” тягар надмірного запозичення країн ЄВС. Найімовірніше, доки до єврозони не приєднаються Великобританія, Данія (її позиція щодо цього питання багато в чому залежить від Великобританії) й Швеція, питання про вступ Норвегії (левава частка її експорту та імпорту припадає на ці країни) не обговорюватиметься.

Відмову Норвегії навіть від участі у ЄС можна частково пов’язати із суперечливими оцінками наслідків євроінтеграції Швеції (також розвиває доволі ефективну фіскальну систему на основі широких меж фінансової діяльності держави). Якби референдум про приєднання Швеції до об’єднаної Європи не відбувся саме у 1994 р., коли економічний стан країни був надзвичайно важким, то невідомо, чи населення взагалі дало би на це згоду. Результати проведеного у 2003 р. референдуму щодо вступу цієї країни до ЄВС виявились неочікуваними: 56,1% шведів висловились проти запровадження євро та участі Швеції у третьому етапі формування Європейського валютного союзу. Проголосувало більше 80% виборців<sup>102</sup>.

Причин таких результатів всенародного волевиявлення кілька. Шведи не захотіли відмовитись від своєї валюти – крони, яка у них асоціюється із економічною стабільністю, соціальною захищеністю і високим рівнем доходів. Вони вважають, що запровадження євро приведе до помітного подорожчання товарів і послуг. Крім того, у них сформувався низький рівень довіри до ЄС й ЄВС, яких вони вважають неефективною та корумпованою бюрократичною системою. Більше половини населення переконане, що Швеція більше втратила, ніж здобула, вступивши до ЄС. У 2003 р. внесок країни у бюджет ЄС становив 23,7 млрд. крон, а з бюджету вона отримала 11,6 млрд. переважно на сільське господарство й регіональні субсидії. Власне кажучи, народ висловився проти передачі влади у Брюссель та Франкфурт і постійних економічних жертв заради країн ЄВС, які можуть безкарно порушувати встановлені правила.

Жорстка позиція Швеції, з одного боку, послабила її вплив на внутрішній політичний арені ЄС і зміцнила позицію Норвегії щодо

---

<sup>102</sup> Гутник В. Европейский экономический и валютный союз: предварительные итоги и перспективы развития // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 5. – С.13.

утримання від приєднання до єдиного економічного простору в найближчій перспективі, а з другого – змусила країни ЕВС (особливо ініціаторів поглиблення інтеграції – Німеччину й Францію) більш відповідально ставитись до вибору курсу національної економічної (насамперед фіскальної) політики і виконання маастрихтських критеріїв. Тому, можливо, доволі швидко, якщо до ЄС не вступатимуть держави зі значним відставанням за рівнем соціально-економічного розвитку від ЄС-15, а нові розширення ЕВС відбуватимуться без загрози ефективному функціонуванню єврозони, ці дві скандинавські країни візьмуть активну участь у посиленні інтеграційних процесів.

Наразі засади економічної політики Норвегії і Швеції залишаються незмінними. Національні валюти продовжують “плавати”, центральні банки проводять грошово-кредитну політику, основною метою якої є цінова стабільність. Головне завдання фіскальної політики, як і раніше, полягає у забезпеченні здорових і стабільних державних фінансів – створенні сприятливого фіскального середовища для зростання ВВП (поступового зміцнення економічного і податкового потенціалів держави) як передумови ефективного функціонування найбільш розвинутих у Європі та світі державних систем соціального забезпечення.

Водночас податкова політика Норвегії має свої особливості. На відміну від Швеції, Данії, Великобританії та більшості країн ЄС, Норвегія у 1995–2000 рр. не вдавалася до помітного розширення меж фінансової діяльності держави, у 2001–2002 рр. (під час стагнації європейської економіки) не знизила рівень перерозподілу ВВП, а в 2004–2005 рр. доволі активно збільшила податкову експансію (рис. 2.4.1). Це є ознакою того, що економіка цієї держави менше, ніж у ЄС, реагує на зміни світової кон'юнктури та має схильність до швидкого відновлення динамізму зростання, а її фіска ефективно згладжує перекося соціально-економічного розвитку, які виникають під дією тих чи інших факторів<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> У країнах з розвинутою ринковою економікою зміни у рівні перерозподілу ВВП відбуваються переважно внаслідок коригування податкової політики відповідно до фази економічного циклу (потреби лібералізації оподаткування) і значно менше залежать від впливу кон'юнктурного звуження чи розширення баз оподаткування окремих податків й податкових платежів (зміни у податкових базах загалом приблизно такі самі, як динаміка ВВП).

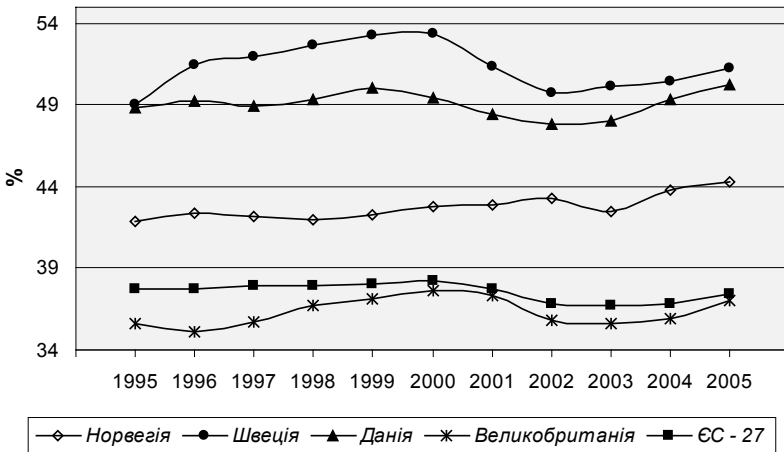
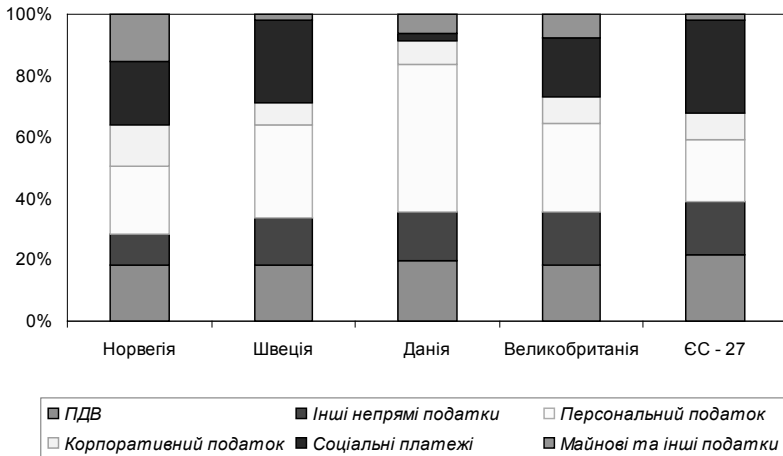


Рис. 2.4.1. Динаміка рівня оподаткування у Норвегії і країнах ЄС <sup>104</sup>

Якщо фіскальні системи Швеції та Данії орієнтовані на найширші серед країн з розвинутою ринковою економікою межі втручання держави у соціально-економічні процеси, Великобританія й більшість країн ЄС дотримуються позиції активного розвитку ринкового саморегулювання, то Норвегія обрала таке співвідношення критеріїв фіскальної достатності, економічної ефективності і соціальної справедливості при формуванні й реалізації податкової політики, за якого централізується близько 44% ВВП як для стимулювання нарощування економічного потенціалу у формі державних інвестицій у базові галузі економіки та інноваційні технології, так і для фінансування науки, освіти й соціальних програм. На відміну від Швеції та Данії, Норвегія не бере на себе значно більших, ніж у ЄС-6, соціальних зобов'язань, а, на відміну від фіскальної стратегії Великобританії і країн ЄС з порівняно низьким рівнем економічного розвитку, приділяє доволі значну увагу бюджетному фінансуванню структурних реформ. Тобто можна стверджувати, що, незважаючи на позитивний вплив фіскальної політики високорозвинутих країн ЄС на розбудову оподаткування Норвегії, вона прагне створити власну ефективну фіскальну систему на основі максимального врахування умов її економіко-інституційного середовища.

<sup>104</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку А.

Менший вплив посилення інтеграційних процесів дає змогу Норвегії трансформувати її податкову сферу відповідно до теоретично оптимальної стратегії фіскального регулювання, а не як у ЄС, шляхом узгодження національного фіскального оптимуму із загальноєвропейськими тенденціями розвитку оподаткування. Це не в останню чергу зумовлює практичну відсутність у Норвегії, як у Швейцарії, тіньової економіки<sup>105</sup>. Утім, ще менші обсяги тінізації економічних відносин у Австрії доводять, що у ЄС також можна досягти успіхів у розбудові ефективного національного фіску. Крім того, як видно з рис. 2.4.2, податкова структура Норвегії не є більш унікальною, ніж податкова структура Данії (не розвиває інститут державних соціальних фондів). Співвідношення окремих податків і податкових платежів у загальному обсязі податкових надходжень у Норвегії значно відрізняється від такого співвідношення у Швеції і ЄС-27 загалом, але має багато спільного з податковою структурою Великобританії.



**Рис. 2.4.2. Податкова структура у Норвегії та країнах ЄС у 2005 р.** <sup>106</sup>

<sup>105</sup> Рівні тінізації економічних відносин у Норвегії та Швейцарії (5,9 і 6,9% ВВП) є одними із найменших у світі (Scheider F., Enste D. Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences. Wash., 2000).

<sup>106</sup> Побудовано за даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 239, 241, 249, 251, 253, 255, 256.

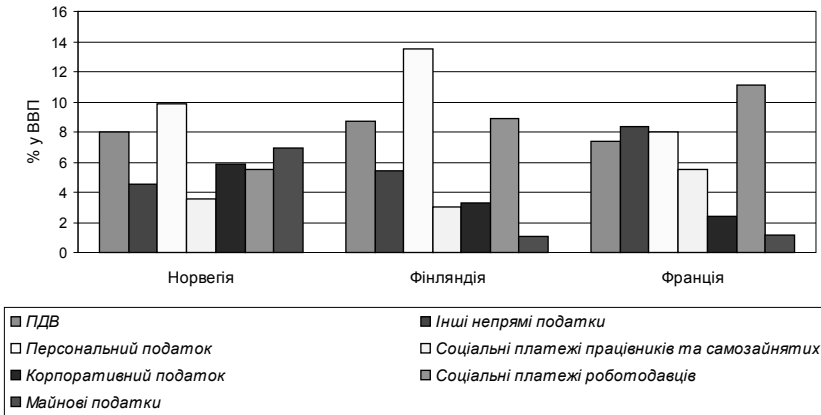
Норвегія і Великобританія, маючи великі запаси нафти власного видобутку, активно розвивають ресурсне оподаткування, а також дотримуються традиції більшого, ніж у Швеції і ЄС-27, використання фіскального потенціалу майнових податків. Крім того, ці дві країни, на відміну від більшості країн ЄС, обрали стратегію доволі значної фіскальної спрямованості корпоративного податку при зменшенні фіскальних завдань, які закладаються у соціальне оподаткування (посилують чи послаблюють соціальну орієнтованість фіскальних систем при формуванні видаткової частини бюджету). А якщо зважити на те, що у 2005 р. рівень оподаткування у Норвегії був на 7,3 відсоткових пункти вищим, ніж у Великобританії, можна говорити про близькі за числовим значенням показники норвезької і британської фіскальної ефективності податків на споживання й персонального податку. І навпаки, 6 відсоткових пунктів різниці у рівнях перерозподілу ВВП Норвегії та Швеції дають змогу зробити висновки про різне бачення оптимальних фіскальних ефективностей окремих податків і податкових платежів у цих двох країнах-сусідах.

Інша скандинавська держава – Фінляндія й провідна країна ЄС-6 Франція, хоч і встановили приблизно такий самий рівень оподаткування, як Норвегія, але їхні параметри перерозподілу ВВП відповідно до окремих податків і податкових платежів доволі різняться (рис. 2.4.3). Структури непрямого оподаткування у Норвегії та Фінляндії практично ідентичні. Щоправда у Норвегії, як у Швеції і Данії, стандартна ставка ПДВ у 2005 р. становила 25%, а у Фінляндії – 22, Франції – 19,6, Великобританії – 17,5<sup>107</sup>. П'ять країн (крім Данії) використовують знижені ставки ПДВ для соціально значимих товарів та розвивають загалом схожі між собою системи акцизного і митного оподаткування<sup>108</sup>. Тому, з одного боку, можна констатувати, що сьогодні немає податкових бар'єрів для вступу Норвегії до ЄС. З другого боку, потрібно зва-

<sup>107</sup> Для порівняння: у Швейцарії, яка має тісні зовнішньоторговельні і фінансові зв'язки з несвропейськими країнами, у яких утвердилось негативне ставлення до непрямого оподаткування, ставка ПДВ становить 6,5%.

<sup>108</sup> *Никитин С., Глазова Е., Степанова М.* Косвенные налоги: опыт развитых стран // *Мировая экономика и международные отношения.* – 1999. – № 2. – С. 19–22.

жати, що у разі участі цієї країни у європейському інтеграційному утворенні можливе посилення тиску з боку керівних органів ЄС на держави, які не вважають за доцільне утримувати ставку ПДВ у бажаному для ЄС діапазоні 15–20%<sup>109</sup>. Поки ЄС намагається заохотити приєднання Норвегії, посилення уніфікації непрямого оподаткування не буде. Проте коли розширення зони інтеграції ЄС і, особливо, ЄВС (на всю територію ЄС-15 і Норвегії) відбудеться, можлива ситуація неоптимальної (вимушеної) зміни засад податкової політики у всіх північноєвропейських країнах<sup>110</sup>. Це є одним із факторів, який утримує Норвегію від участі у європейському інтегрованому ринку.



**Рис. 2.4.3. Податкова структура у країнах Європи з близьким за числовим значенням рівнем оподаткування у 2005 р.<sup>111</sup>**

Норвегія і Фінляндія, як Швеція, дотримуються стратегії порівняно незначного навантаження соціальних платежів на доходи (заробітну плату) громадян. Проте Фінляндія розвиває складне (на рівні держави та адміністративно-територіальних одиниць)

<sup>109</sup> Раніше керівні органи ЄС рекомендували встановлювати стандартну ставку ПДВ на рівні 14–20%.

<sup>110</sup> З часом, під впливом посилення інтеграції, відбуватиметься поступова гармонізація оподаткування ПДВ. Для північноєвропейських країн загрозливим є лише прагнення керівних органів ЄС пришвидшити цей процес.

<sup>111</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку Б.

фіскально ефективно прогресивне персональне оподаткування, а Норвегія обрала курс на доволі різку диференціацію ставок і розгалужену систему пільг у справлянні менш фіскально значимого податку з доходів фізичних осіб (Швеція тяжіє до встановлення високих ставок і надання соціальних пільг у складному прогресивному персональному оподаткуванні). Франція побудувала оподаткування доходів населення таким чином, щоб звільнити від сплати персонального податку близько 20% платників з найнижчим рівнем доходу, а решту – оподаткувати за прогресивною шкалою ставок та додатково згладити соціальну диференціацію суспільства за допомогою прогресивного механізму справляння соціальних платежів працівників<sup>112</sup>. Тобто пряме і соціальне оподаткування індивідуальних доходів у Норвегії, Франції й Фінляндії значно різняться між собою, але відмінності не настільки антагоністичні, щоб зробити не можливою поступову гармонізацію механізмів справляння персонального податку і соціальних платежів працівників цих трьох країн під впливом інтеграції (якщо Норвегія вступить до ЄС). Принаймні потреби значного коригування сукупної фіскальної ефективності цих податків та податкових платежів не буде.

Те саме можна сказати і щодо конвергенції у Норвегії, Фінляндії й Франції сукупної фіскальної орієнтованості корпоративного податку і соціальних платежів роботодавців. Всі три країни, як Швеція, активніше розвивають соціальне оподаткування суб'єктів ринку, порівняно з соціальним оподаткуванням працівників, хоча Норвегія формує основне податкове навантаження на підприємницький сектор за рахунок податку з прибутку. При цьому корпоративне оподаткування Норвегії базується на встановленні ставки податку 28% (як у Швеції і Данії) у комплексі з широким використанням традиційного для ЄС інструментарію прискореної амортизації. Фінляндія дотримується позиції нейтрального оподаткування прибутку, поєднуючи ставку податку 26% з пільгами переважно для суднобуду-

---

<sup>112</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition; Никитин С., Степанова М., Никитин А. Налог на личные доходы: опыт развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 7; Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Социальные налоги: опыт Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 5.



вання та морського транспорту (у формі прискореної амортизації, інвестиційного кредиту і податкових канікул). Франція, запровадивши прогресивний механізм у справлянні соціальних платежів роботодавців, посилює регулюючі можливості оподаткування прибутку за допомогою доволі високої ставки податку 35% та розгалуженої системи загальних інвестиційних пільг (таке преференційне оподаткування характерне також для Великобританії), пільг для новостворених підприємств і депресивних територій<sup>113</sup>.

Найважливіший висновок, який випливає із аналізу використання фіскально-регуляторного потенціалів прямого й соціального оподаткування у Норвегії і окремих високорозвинутих країнах ЄС, полягає в тому, що Норвегія запозичує кращу європейську практику справляння персонального та корпоративного податків, соціальних платежів і одночасно розвиває скандинавські податкові традиції відповідно до умов національного економіко-інституційного середовища. Крім того, ми вважаємо, що скандинавське персональне і корпоративне оподаткування в майбутньому, зазнавши впливу ліберальних тенденцій, буде більше нагадувати сучасну норвезьку, ніж шведську і французьку моделі. Водночас, найімовірніше, традиції активного розвитку державних соціальних фондів об'єднаної Європи спонукатимуть Норвегію дещо збільшити фіскальну значимість її соціального оподаткування.

Норвегія, власне кажучи, реалізує таку податкову стратегію, яка уособлює симбіоз здобутків розбудови оподаткування у своєрідному трикутнику Швеція – Великобританія – країни ЄС-6, і тим самим створює прецедент функціонування однієї з найбільш ефективних фіскальних систем у Європі. З іншого боку, під впливом норвезького фіскального ноу-хау Швеція намагається шукати нові комбінації поєднання широких меж фінансової діяльності держави із активним розвитком ринкового саморегулювання, Великобританія дедалі більше проникається ідеєю надання додаткової соціальної орієнтованості власному фіску, а провідні країни ЄС-6 Франція й

---

<sup>113</sup> Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition; Никитин С., Никитин А., Степанова М. Налоговые льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность в развитых странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 11.

Німеччина, навпаки, почали приділяти особливу увагу дотриманню критерію економічної ефективності при формуванні і реалізації податкової політики. Тобто, як би це не здавалося парадоксальним, Норвегія не лише трансформує своє оподаткування під впливом податкової гармонізації в об'єднаній Європі, а й більше впливає на процес податкової конвергенції у високорозвинутих країнах ЄС, ніж Кіпр, Мальта і держави ЦСЄ – нові учасниці ЄС.

Також зазначимо, що фіскальний досвід Норвегії щодо врахування при податкових реформах національного економіко-інституційного середовища вивчають середньорозвинуті держави ЄС-15, всі нові країни ЄС і навіть ті держави ЦСЄ, які мають наміри приєднатися до інтегрованого ринку. Для країн об'єднаної Європи, які відстають за рівнем соціально-економічного розвитку від провідних держав ЄС, – це шлях до зменшення такого відставання і посилення економічного співробітництва з сьогодні високорозвинутими учасниками інтеграційного утворення, а для таких країн як Україна – ще більше – можливість досягнення якісно нового рівня соціально-економічного розвитку на основі розбудови ефективного національного фіскального регулювання як передумови їхньої участі в інтеграції на вигідних для них умовах.

Якщо Норвегія все-таки після коригувань фіску країн єврозони (порушників Пакту стабільності) і надання гарантій щодо збереження за нею права на національну податкову ідентичність вирішить вступити до ЄС та ЕВС, ми будемо очевидцями чергового посилення інтеграційних процесів, які сприятимуть поступовій податковій гармонізації на всій території інтегрованого ринку. Сьогодні ж можна говорити більше про особливості податкової політики окремих країн ЄС.

# 3

## ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА В КРАЇНАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄС-15

### ***3.1. Особливості податкової політики країн ЄС з високим рівнем оподаткування***

Характерною рисою фіскальної сфери у високорозвинутих країнах ЄС є встановлення високого рівня оподаткування. Ці країни, з одного боку, використовують потенціал доволі ефективного (у них) ринкового саморегулювання і регуляторні можливості податків і податкових платежів, а з іншого – прагнуть покращити динаміку та якість соціально-економічного розвитку шляхом формування надійної фінансової бази усунення державою “провалів ринку” і чималої кількості структурних диспропорцій. Причому дедалі більше ускладнення соціально-економічної системи потребує постійного розширення сфери втручання держави у відтворювальні процеси за рахунок оптимізації видаткової частини бюджету в умовах обмежень щодо розширення експансії фіску.

Як відомо, надмірна централізація ВВП пригнічує підприємницьку ініціативу, спричинює тінізацію економічних відносин і, звужуючи базу оподаткування, підриває фінансову основу функціонування держави. У таких умовах досягнуті макроекономічні показники не відповідають потенційно можливим. Згідно з теорією “фіскальної кривої Лаффера”, максимального зростання ВВП, як і максимальних податкових надходжень, слід очікувати лише за оптимального рівня оподаткування. Так, на відтворювальні процеси впливає багато інших неподаткових факторів, які часто діють у протилежному рівню оподаткування напрямку й ускладнюють встановлення взаємозв'язку саме між змінами у темпах зростання ВВП й межами

експансії фіску. Окремі вчені країн Заходу цей зв'язок узагалі заперечують<sup>114</sup>. Є. В. Балацькому, навпаки, вдалося емпірично довести існування точок фіскального оптимуму<sup>115</sup>. Проте, у будь-якому разі, сьогодні можна припускати, що надмірний рівень оподаткування негативно впливає на економічний розвиток, навіть якщо інші чинники діють на нього позитивно<sup>116</sup>, а недостатня централізація ВВП (значне обмеження фінансової бази коригування державою структурних диспропорцій) загрожує сповільненням економічного зростання внаслідок “консервування” неоптимальної соціально-економічної системи.

Високорозвинуті країни ЄС, з одного боку, можуть доволі істотно підвищувати рівень оподаткування без помітного негативно-го впливу на економічний розвиток (у суб'єктів ринку залишається достатньо фінансових ресурсів після сплати податків і податкових платежів), а з іншого – мають змогу сприяти зростанню ВВП за допомогою відносно раціональної (у них) фінансової діяльності держави. Зауважимо, що при формуванні та реалізації податкової політики їм доводиться враховувати те, що у світі є високорозвинуті держави з вужчими межами податкової експансії (за розвинутої ринкової економіки фактори виробництва характеризуються високою мобільністю), а ідеального перерозподілу ВВП неможливо досягти (фіскальні теорії базуються на спрощеному сприйнятті дійсності, а демократія не заперечує прийняття помилкових фіскальних рішень). Тому навіть незначне розширення експансії фіску може дестимулювати економічне зростання.

Кожна країна ЄС встановлює рівень оподаткування відповідно до національних особливостей економіко-інституційного середовища та фіскальних традицій (з урахуванням загальноєвропейських і світових тенденцій розвитку фіскальної сфери), а також поточної кон'юнктури. Як видно з рис. 3.1.1, Швеція й Данія тяжіють до найширших у ЄС і світі меж податкової експансії (близько 50%

<sup>114</sup> Див., наприклад, *Sala-i-Martin X.* 15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt? Columbia University Discussion Paper No 0102-47, 2002.

<sup>115</sup> *Балацький Е.* Аналіз впливу податкової навантаження на економічний ріст з допомогою виробничо-інституційних функцій // Проблеми прогнозування. – 2003. – № 2.

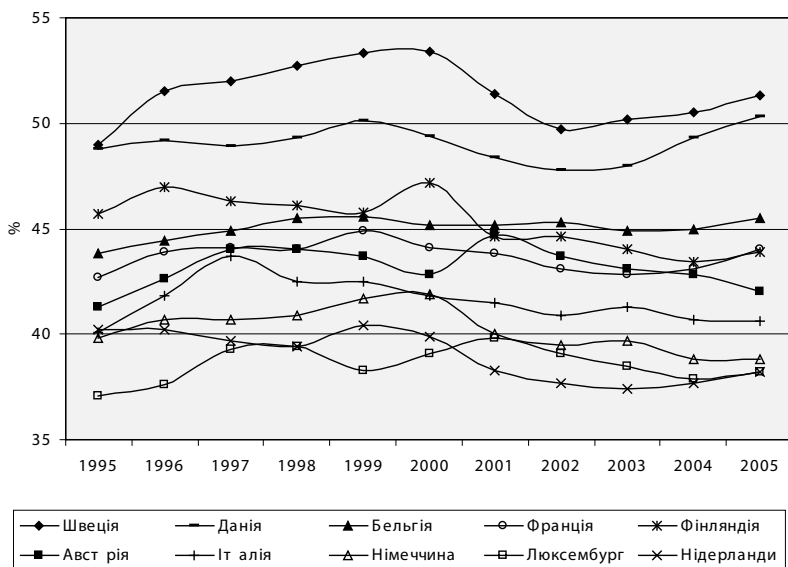
<sup>116</sup> *Соколовська А. М.* Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 68.

ВВП). Фінляндія, у 1995–2000 рр. посідаючи третю позицію у ЄС за рівнем оподаткування, під час стагнації світової економіки в 2001–2003 рр. провела ліберальні податкові реформи і в 2005 р. централізувала меншу частку ВВП, ніж Бельгія (на 1,6%-х пункти) й Франція (на 0,1%-х пункти). Австрія також дотримується позиції одного з найбільших у Європі фіскального втручання держави у відтворювальні процеси і, при цьому, розбудовує одну з найбільш ефективних у ЄС соціально-економічну систему. Про це свідчить той факт, що в умовах погіршення світової економічної кон'юнктури в 2001 р. Австрія, на відміну від інших країн ЄС, майже на 2%-х пункти підвищила рівень оподаткування і має один з найменших у світі тіньовий сектор економіки. Італія, як Бельгія і Франція, у 1995–2005 рр. централізувала 40–45% ВВП. Німеччина до 2000 р. поступово підвищувала рівень оподаткування (до 41,9% ВВП), а в 2001–2005 рр. звузила межі експансії фіску (до 38,8% ВВП). Податкова політика Люксембургу й Нідерландів є доволі нестабільною. Вони то брали курс на лібералізацію оподаткування, то розширювали межі фінансової діяльності держави. У 2005 р. Люксембург і Нідерланди централізували найменшу серед шести країн – засновниць ЄС частку (38,2%) ВВП<sup>117</sup>.

З огляду на те, що у всіх високорозвинутих країнах ЄС у 2004–2006 рр. спостерігалось економічне зростання, можна стверджувати про наближеність до оптимального (за наявних економіко-інституційних умов і напрямків коригування державою соціально-економічних процесів) установленого у них рівня оподаткування. Водночас очевидно й інше: різні країни “перебувають на різній відстані” від цього оптимуму. Крім Австрії, помітних успіхів у розбудові ефективних соціально-економічної та фіскальної систем досягли Швеція й Данія (інакше б при централізації понад 50% ВВП у цих державах настала економічна криза). І навпаки, найбільша серед десяти аналізованих країн тінізація економіки та державний борг понад 85% ВВП в Італії й Бельгії дають змогу висловити припущення про допущені цими країнами прорахунки у фіскальному регулюванні.

---

<sup>117</sup> Податкову політику Великобританії, яка сьогодні встановила найменший між високорозвинутими країнами ЄС рівень оподаткування, розглянемо порівняно з ліберальною розбудовою оподаткування сусідньої Ірландії у § 3.2.



**Рис. 3.1.1. Динаміка рівня оподаткування у країнах ЄС-15 з широкими межами податкової експансії<sup>118</sup>**

Потрібно зазначити, що в умовах розвинутої ринкової економіки формування видатків бюджетної системи з огляду на їхню відповідність вимозі досягнення поступу у соціально-економічному розвитку (за встановлених меж експансії фіску), як правило, не викликає особливих нарікань. Кожна високорозвинута країна має традиційний для себе, випробуваний на ефективність часом, пакет економічних і соціальних програм, який здебільшого не зазнає радикальних змін на короткостроковому проміжку часу. Набагато складнішим завданням для цих країн є ефективне використання фіскально-регуляторного потенціалу оподаткування. Їхні уряди ініціюють проведення нових податкових реформ, намагаючись відшукати ті параметри оподаткування, які за поточних інституційних і кон'юнктурних умов забезпечать максимальні обсяги податкових надходжень при мінімальному негативному впливі на відтворювальні процеси.

<sup>118</sup> Побудовано за даними, наведеними у дод. А.

З урахуванням того, що в ЄС найбільш гармонізованим є непряме оподаткування, а обсяги споживання пересічного громадянина у високорозвинутих державах майже ідентичні, можна було б очікувати близьких за числовим значенням ефективних ставок оподаткування процесів споживання і стандартних ставок ПДВ у всіх аналізованих країнах. Як максимум, варто було б сподіватись на більшу фіскальну значимість податків на споживання у країнах з найвищим рівнем перерозподілу ВВП. Проте дані табл. 3.1.1 змушують зробити інші висновки: існують доволі істотні відмінності у національних підходах до розбудови непрямого оподаткування. Різниця між ефективними ставками оподаткування процесів споживання у Нідерландах та Італії становить 8,5%-х пункти за різниці стандартних ставок ПДВ у 1%-ий пункт і рівня перерозподілу ВВП у 2,4%-х пункти (причому на користь Італії). Зауважимо, що така ситуація може також свідчити про значні проблеми у сфері адміністрування податків останньої. Принаймні значні обсяги тінізації її економіки дають змогу висловити це припущення.

Таблиця 3.1.1

**Ставки податків на споживання у країнах ЄС-15 з високим рівнем оподаткування та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування процесів споживання	Стандартна ставка ПДВ	Знижені ставки ПДВ
Швеція	28,1	25	12
Данія	33,7	25	–
Бельгія	22,2	21	12; 6
Франція	20,2	19,6	5,5; 2,1
Фінляндія	27,6	22	17
Австрія	21,3	20	12; 10
Італія	16,9	20	10; 4
Німеччина	18,1	16	7
Люксембург	19,3	15	12; 6; 3
Нідерланди	25,4	19	6
ЄС-15	22,6	x	x
ЄВС-13	21,8	x	x
ЄС-27	22,1	x	x

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 66, 306.

Висока ефективна ставка оподаткування процесів споживання у Данії зумовлена її майже цілковитою відмовою від справляння соціальних платежів. Данія, як Швеція, встановила найвищу в ЄС стандартну ставку ПДВ і активно розвиває акцизне оподаткування, але, на відміну від Швеції та інших держав ЄС-15, не використовує диференційованих ставок ПДВ. Натомість підакцизними товарами у Данії, крім традиційних для ЄС алкогольної і тютюнової продукції й енергоносіїв, є: кава, чай, безалкогольні напої, мінеральні добрива, пластикова і паперова упаковка, хімічні сполуки, сірка, хлоровані розчинники, лампи розжарювання й електричні запобіжники, морозиво, шоколад і солодощі, антибіотики та стимулятори – добавки до тваринного корму, а також вода, що постачається через водогони<sup>119</sup>. Фінляндія підтримує північноєвропейську традицію надання вагомішої, порівняно з іншими високорозвинутими країнами, фіскальної орієнтованості ПДВ і акцизам. При цьому ставки акцизного оподаткування алкогольної й тютюнової продукції у Фінляндії є одними з найнижчих у ЄС.

Бельгія та Франція не акцентують особливої уваги на використанні фіскального потенціалу акцизів, але розбудовують доволі фіскально ефективно і водночас соціально справедливе оподаткування ПДВ (різка диференціація ставок податку пом'якшує його регресивний вплив на ціни). Австрія також встановила дві знижені ставки ПДВ для соціально значимих товарів і послуг. Значну частку надходжень акцизів в Австрії забезпечує оподаткування ними тютюнової продукції та нафтопродуктів. Італія, намагаючись максимально використати регуляторний потенціал ПДВ, тяжіє до фіскальної спрямованості інших непрямих податків<sup>120</sup>. Німеччина не вдається до посилення фіскальної ролі ПДВ (у цій країні в 2005 р. стандартна ставка ПДВ була однією з найнижчих у Європі<sup>121</sup>) і менш активно, порівняно

<sup>119</sup> Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луїна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – С. 108–111.

<sup>120</sup> Відповідно до міжнародної статистики до непрямих податків, крім ПДВ, акцизів та мита, зараховують податки і податкові платежі, які закладаються у собівартість продукції.

<sup>121</sup> Із 1 січня 2007 р. стандартна ставка ПДВ у Німеччині становить 19%.



з Люксембургом, Фінляндією, Данією й Швецією, розвиває акцизне оподаткування. Люксембург використовує мінімальну в ЄС стандартну ставку 15% і три знижених ставки ПДВ, посилюючи соціальну справедливість непрямого оподаткування закладенням вагомих фіскальних завдань у акцизи. Висока фіскальна ефективність податків на споживання у Нідерландах зумовлена насамперед тим, що близько 3/4 податкової бази ПДВ оподатковується за стандартною ставкою 19%. Серед десяти аналізованих високорозвинутих країн ЄС лише у Німеччині, Фінляндії, Швеції та Данії цей показник є вищим.

В Італії, Німеччині, Люксембурзі, Франції та Австрії ефективна ставка оподаткування процесів споживання менша від середнього значення цього показника в ЄС-27. Це можна пояснити прагненням менш економічно розвинутих держав ЄС максимально використати фіскальний потенціал непрямого оподаткування (у них вужча податкова база прямих податків і соціальних платежів).

Аналіз ефективних ставок оподаткування праці (прямого оподаткування трудових доходів, соціального оподаткування роботодавців і працівників) й капіталу (оподаткування прибутку і майна, прямого оподаткування нетрудових доходів населення), а також ставок персонального і корпоративного податків у ЄС (табл. 3.1.2) дає змогу виявити певні закономірності. По-перше, країни з порівняно високим рівнем перерозподілу ВВП тяжіють до більшої фіскальної орієнтованості прямих податків і соціальних платежів. По-друге, Данія практикує найбільше в ЄС використання фіскальних можливостей оподаткування капіталу. По-третє, Австрія, Фінляндія й Німеччина приділяють особливу увагу розвитку фіскально значимого персонального і соціального оподаткування, а Швеція, Бельгія, Нідерланди і Франція, як і в ЄС-27 загалом, намагаються дотримуватись близького до паритетного співвідношення ефективних ставок оподаткування праці та капіталу.

Таблиця 3.1.2

**Ставки прямих податків і соціальних платежів у країнах ЄС-15 з високим рівнем оподаткування та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування праці	Максимальна ставка персонального податку	Ефективна ставка оподаткування капіталу	Стандартна ставка корпоративного податку
Швеція	46,1	56,6**	33,1***	28
Данія	37,8	63**	46,5	28
Бельгія	48,2	53,7	34,5	34
Франція	42,1	40	38,9	35
Фінляндія	42,0	51**	26,7	26
Австрія	40,9	50	23,1	25
Італія	43,1	43	29,0	37,3
Німеччина	38,9	42	23,3	38,7
Люксембург	29,5	38	-	30,4
Нідерланди	30,7	52	21,2	31,5
ЄС-15	36,6	x	32,0	30,1
ЕВС-13	36,8	x	30,4	30
ЄС-27	35,2	x	27,3	26,3

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 92, 307, 308.

\*\* Сукупна максимальна ставка персонального оподаткування.

\*\*\* У 2003 р.

Персональне оподаткування Данії є найбільш складним у ЄС. У цій країні заробітна плата й інші трудові доходи оподатковуються на місцевому рівні на пропорційній основі (ставки податку диференційовані за територіальним принципом, але в 2005 р. сукупна ставка місцевого персонального оподаткування становила в середньому 33,3%<sup>122</sup>), а на державному рівні – за прогресивною шкалою з трьох ставок у діапазоні 5,48–15%. Крім того, населення сплачує пенсійні та інші соціальні платежі, які також формально належать до системи прямого оподаткування індивідуальних доходів і мають прогресивний механізм справляння. У 2005 р. сукупна максимальна ставка персонального оподаткування трудових доходів у Данії становила близько 63%. Потрібно також зазначити, що ця країна практикує прогресивне оподаткування доходів

<sup>122</sup> У 2007 р. – 25,3%.

фізичних осіб від підприємницької діяльності<sup>123</sup>. Ефективна ставка оподаткування праці в Данії (37,8%), попри те, що вона не розвиває інститут державних соціальних фондів, є доволі високою.

Швеція й Фінляндія також запровадили пропорційний механізм справляння персонального податку на місцевому рівні та прогресивний – на рівні держави (в обох країнах сукупна максимальна ставка персонального оподаткування становить понад 50%), але, на відміну від Данії, ці держави розвивають доволі фіскально ефективне соціальне оподаткування (переважно суб'єктів ринку – працедавців). Зауважимо, що пропорційна ставка прямого оподаткування трудових доходів у Швеції (30%) більш ніж на 10%-х пункти вища, як у Фінляндії (ставки диференційовані залежно від адміністративно-територіальної одиниці). Крім того, податкове законодавство Швеції передбачає надання більшої, як у Фінляндії, кількості соціальних пільг з персонального податку. У Швеції та Фінляндії доходи населення від підприємницької діяльності оподатковуються за високими пропорційними ставками (відповідно 30 і 28%). Соціальне оподаткування Швеції базується на внесках до чотирьох державних соціальних фондів залежно від категорії податкоплатника. У Фінляндії, як і у більшості країн ЄС, соціальні фонди мають цільове призначення, а відрахування до них здійснюють різні категорії податкоплатників. Ефективні ставки оподаткування праці у цих скандинавських країнах є значно вищими, ніж у ЄС-15 загалом.

Проте у 2005 р. лідером у ЄС за показником ефективної ставки оподаткування праці (48,2%) була Бельгія, а третє місце (після Швеції) посіла Італія. Вони, як і Данія, Швеція та Фінляндія, розвивають одні з найбільш фіскально ефективних у Західній Європі системи прямого оподаткування доходів фізичних осіб, але, на відміну від цих північноєвропейських держав, покладають більші фіскальні завдання на соціальні платежі, порівняно з персональним податком<sup>124</sup>. Бельгія розбудовує прогресивне персональне оподаткуван-

<sup>123</sup> Завдяки цьому Данія у 2005 р. утримувала першість в ЄС за показником ефективної ставки оподаткування капіталу.

<sup>124</sup> Серед високорозвинутих країн ЄС вища фіскальна ефективність соціальних платежів, порівняно з персональним податком, характерна також для інших країн – засновниць ЄС та Австрії.

ня із граничною ставкою 53,7%, передбачивши доволі високу межу неоподатковуваних трудових доходів. Соціальні платежі у Бельгії сплачуються до одного державного соціального фонду за ставками 13% для працівників та 35% для працедавців. Ця країна встановила також менші ставки соціального оподаткування для окремих категорій податкоплатників і територій. В Італії доходи фізичних осіб від роботи за наймом у 2005 р. оподатковувались персональним податком за прогресивною шкалою ставок (23, 33, 39 і 43%)<sup>125</sup>, а більшість інших видів доходу – за пропорційною ставкою (20%). Надходження соціальних платежів працедавців у цій південноєвропейській країні майже в чотири рази перевищують надходження соціальних платежів працівників. На нашу думку, розбудова фіскально ефективного персонального оподаткування одночасно із закладенням доволі вагомих фіскальних завдань у соціальне оподаткування суб'єктів ринку і оподаткування капіталу (насамперед прибутку) у Бельгії та Італії не в останню чергу зумовлюють значні обсяги тінізації їхніх економік.

Франція розвиває найбільш фіскально ефективно в ЄС соціальне оподаткування, але практикує в два рази менше використання фіскального потенціалу персонального податку. Причому як персональне, так і соціальне оподаткування у цій країні базується на прогресії. Максимальна ставка персонального податку становить 40%. Крім того, пряме оподаткування доходів фізичних осіб передбачає вирахування із податкової бази половини доходу й оподаткування інвестиційних доходів за пропорційною ставкою 16%. Надходження соціальних платежів роботодавців у Франції майже втричі перевищують надходження соціальних платежів працівників. Незважаючи на це, суб'єкти ринку не часто вдаються до тіньового бізнесу – значна їхня частина сплачує соціальні платежі за найнижчими ставками в діапазоні 35–45% (якщо додати всі ставки). Соціальна справедливість перерозподілу ВВП посилена також тим, що близько третини працівників здійснює відрахування до державних соціальних фондів за мінімальною сукупною ставкою в діапазоні 16–20%.

Доволі висока ефективна ставка оподаткування праці в Австрії зумовлена значною прогресивністю механізму справляння

<sup>125</sup> З 2007 р. персональне оподаткування Італії базується на прогресії з п'яти ставок: 23, 27, 38, 41 і 43%.

персонального податку й активним розвитком соціального оподаткування (як працедавців, так і працівників). Австрія запровадила чотири ставки персонального податку: 0, 38,333, 43,596 та 50%. За ставкою 0% оподатковуються доходи до 10 тис. євро, доходи від роботи за наймом від 10 до 15,8 тис. євро звільнені від оподаткування, а доходи понад 100 тис. євро підлягають оподаткуванню за максимальною ставкою. Сукупна ставка відрахувань до державних соціальних фондів для працівників у цій країні становить близько 17%, для працедавців – у середньому 21%. На відміну від Австрії, прогресивна шкала персонального оподаткування Німеччини в 2005 р. складалася з двох ставок: базової – 15% та максимальної – 42%<sup>126</sup>. Наймані працівники і роботодавці у Німеччині здійснюють відрахування до чотирьох державних соціальних фондів за однаковими (одними з найвищих у ЄС) ставками.

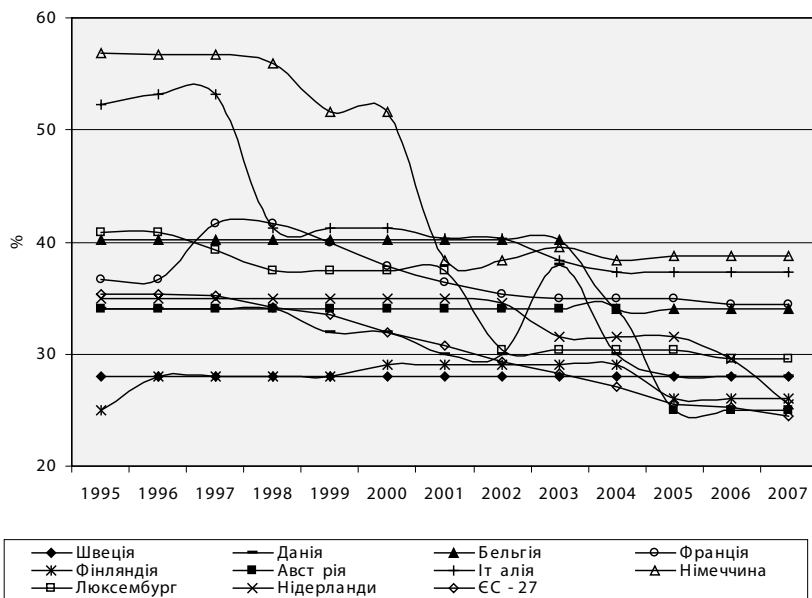
Серед десяти аналізованих країн лише у Нідерландах і Люксембурзі ефективна ставка оподаткування праці є меншою, ніж у середньому в ЄС-15, ЄВС-13 і ЄС-27. У Нідерландах більшість доходів населення оподатковується персональним податком за прогресивною шкалою ставок у діапазоні 33,65–52% і лише окремі види доходів від підприємництва та власності підлягають оподаткуванню на пропорційній основі (за ставками 25 і 30% відповідно). Фіскальна ефективність соціальних платежів працівників у цій країні є найвищою у ЄС-15, а працедавців – однією з найнижчих у ЄС. Крім того, Нідерланди, як і Данія та Швеція, активно розвивають бюджетні механізми фінансування соціальної складової функціонування держави<sup>127</sup>. Люксембург запровадив прогресивний механізм справляння персонального податку із значно нижчими, ніж у Нідерландах, мінімальною (8%) та максимальною (38%) ставками. Люксембург установив майже однакові навантаження соціальних платежів працівників і працедавців на фонд заробітної плати.

В останнє десятиліття окреслилися позитивні зрушення в напрямку гармонізації оподаткування капіталу. Про це свідчить той

<sup>126</sup> Із 2007 р. у Німеччині була запроваджена друга максимальна ставка персонального податку 45%, за якою оподатковуються доходи понад 250 тис. євро.

<sup>127</sup> Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Социальные налоги: опыт Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 5. – С.14.

факт, що в 2005 р. середня ефективна ставка оподаткування капіталу у десяти високорозвинутих країнах ЄС з найвищим рівнем перерозподілу ВВП (30,7%) майже зрівнялась з аналогічними показниками за групою країн ЄС-15, ЄС-13 та ЄС-27, а в 1998–2007 рр. відбулися кардинальні зміни в напрямку зниження стандартної ставки корпоративного податку в країнах – засновницях ЄС, Австрії й Данії (рис. 3.1.2).



**Рис. 3.1.2.** Динаміка стандартної ставки корпоративного податку в країнах ЄС-15 з високим рівнем перерозподілу ВВП і у ЄС-27 загалом<sup>128</sup>

Італія і Німеччина, стратегією яких ще у середині 90-х рр. ХХ ст. було встановлення значно вищих, ніж в інших країнах ЄС і світу, стандартних ставок корпоративного податку, останнім часом істотно знизили загальне податкове навантаження на прибуток. Проте навіть сьогодні ці країни найбільше в ЄС тяжіють до оподаткування прибутку за принципом поєднання високої базової ставки

<sup>128</sup> Побудовано за даними, наведеними у дод. В.

й розгалуженої системи пільг. Бельгія і Франція застосували посилення нейтральності корпоративного оподаткування, але не знизили стандартну ставку корпоративного податку до рівня середньої ставки в ЄС-27. Люксембург, навпаки, істотно лібералізував оподаткування прибутку на загальних підставах і сьогодні, як і Данія, утримує базову ставку податку на рівні, дещо нижчому 30%. Швеція у 1995–2007 рр. не переглядала стандартної ставки корпоративного податку, а Нідерланди, Австрія та Фінляндія найбільше серед десяти аналізованих країн перейняли ідею формування нейтрального податкового середовища господарювання.

Висока ефективна ставка оподаткування капіталу в Данії (46,5%) зумовлена також покладенням нею вагомих фіскальних завдань на корпоративний (у ЄС-15 лише в Іспанії та Люксембурзі оподаткування прибутку є фіскально більш ефективним) і майнові (формують близько 6% податкових надходжень) податки. Данія встановила нижчу, ніж більшість країн – засновниць ЄС, стандартну ставку корпоративного податку (28%), але не надає особливого значення розбудові системи інвестиційних податкових пільг. Запроваджені цією країною преференції в оподаткуванні прибутку у формі прискореної амортизації, знижених ставок, інвестиційної податкової знижки й спрощених режимів оподаткування спрямовані здебільшого на сприяння інтенсифікації науково-технічного прогресу або розвитку певних напрямків підприємництва (зокрема малого бізнесу).

Швеція також дотримується стратегії оподаткування прибутку за базовою ставкою 28%, але приділяє менше уваги, ніж Данія, Бельгія, Франція, Люксембург й Нідерланди, розбудові фіскально ефективного оподаткування майна. Пільги з корпоративного податку в Швеції мають здебільшого загальний характер і надаються у формі прискореної амортизації (окремих груп основних фондів) та неоподатковуваних резервних фондів. Крім того, ця країна встановила одну підвищену ставку оподаткування прибутку для інвестиційних трастів<sup>129</sup>. Швеція посідає четверту позицію серед десяти аналізованих країн за показником ефективної ставки оподаткування капіталу. У Фінляндії ставка корпоративного податку становить

<sup>129</sup> Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Сфименко Т. І., Луїна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – С. 115–121.

26%, а основним інструментом пільгового оподаткування прибутку є прискорена амортизація. Проте, на відміну від Швеції, Фінляндія практикує надання податкових преференцій інвестиційного спрямування переважно для суднобудування і морського транспорту (ці галузі забезпечують значну частку приросту її ВВП). Ефективна ставка оподаткування капіталу у Фінляндії є нижчою від середнього показника в ЄС.

Франція, навпаки, поєднує одну з найвищих у ЄС стандартну ставку корпоративного податку (в 2005 р. – 35%) із розгалуженою системою інвестиційних податкових пільг, а також покладає доволі вагомі фіскальні завдання на майнові податки (формують близько 3% її податкових надходжень). У цій країні пільги з корпоративного податку надаються як на загальних підставах, так і за принципом зменшення податкового навантаження на прибуток окремих категорій суб'єктів ринку. Загальні пільги передбачають можливість застосування прискореної амортизації щодо окремих груп основних фондів, зменшення податку на частину приросту витрат на НДКР, формування неоподатковуваних резервних фондів. Часткові пільги надаються у формі податкового кредиту для нових підприємств, податкових канікул для депресивних територій і знижених ставок податку для суб'єктів малого бізнесу<sup>130</sup>. Проте, незважаючи на активний розвиток пільгового оподаткування прибутку, Франція має одну з найвищих в ЄС ефективну ставку оподаткування капіталу.

Оподаткування капіталу у Бельгії та Італії нагадують французьку модель. Проте ці країни, на відміну від Франції, у справлянні корпоративного податку застосовують податкову знижку, а не податковий кредит (зменшення на суму інвестиційних витрат оподаткованого прибутку, а не податку). Крім того, Італія не вдається до посилення фіскальної ролі майнових податків.

Німеччина, хоч і встановила найвищу в ЄС ставку корпоративного податку (38,7%), але розвиває найменш фіскально ефективно оподаткування прибутку, обмеживши використання фіскального потенціалу оподаткування майна. Німеччина дотримується пози-

<sup>130</sup> Никитин С., Никитин А., Степанова М. Налоговые льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность в развитых странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 11. – С. 53–56.



ції активного розвитку інструментарію прискореної амортизації як основного фіскального елемента сприяння інтенсифікації інвестиційних процесів. Амортизаційна політика цієї країни заохочує списання значної частки вартості основних фондів вже у перші роки (на початковому етапі) їх експлуатації. Причому перелік основних фондів, щодо яких можна застосовувати прискорену амортизацію, у Німеччині є найширшим у ЄС<sup>131</sup>. Австрія, запозичивши чимало елементів німецької моделі оподаткування капіталу, поєднує доволі низьку ставку корпоративного податку 25% з порівняно вузьким застосуванням інструментарію прискореної амортизації. Ефективні ставки оподаткування капіталу у Німеччині та Австрії є одними з найнижчих серед високорозвинутих країн ЄС.

Люксембург і Нідерланди нещодавно знизили стандартну ставку корпоративного податку та істотно скоротили перелік пільг інвестиційного спрямування. Сьогодні основною пільгою в оподаткуванні прибутку в цих країнах є прискорена амортизація. Причому Нідерланди за допомогою пільгових механізмів найбільше в ЄС застосовують заохочення інвестицій, пов'язаних із запровадженням екологічних технологій, зменшенням споживання енергоресурсів й води, тощо. Ефективна ставка оподаткування капіталу у Нідерландах є майже на 6%-х пункти нижчою від середнього показника в ЄС-27, а фіскальна ефективність корпоративного податку у Люксембурзі є більш ніж у п'ять разів вищою, як у Німеччині.

На нашу думку, найбільших успіхів в оптимізації використання фіскально-регуляторного потенціалу оподаткування (акумулявання максимуму податкових надходжень в умовах формування раціональної податкової структури) серед десяти аналізованих країн досягли Австрія й Фінляндія. Вони, по-перше, встановили широкі межі фінансової діяльності держави і одночасно сприяють ефективному ринковому саморегулюванню завдяки нейтральній моделі оподаткування прибутку за низькою ставкою (ефективна за відсутності значних диспропорцій економічного розвитку). По-друге, ці країни акумулюють близько 90% податкових надходжень за рахунок фіскально ефективного непрямого оподаткування і закріплення доволі вагомих

---

<sup>131</sup> Зазнач. джерело. – С. 52–53.

фіскальних завдань як за персональним і соціальним оподаткуванням працівників, так і за соціальним оподаткуванням працедавців. Такі податкові структури створюють мінімум стимулів для тінізації економічних відносин. І по-третє, податкові системи Австрії й Фінляндії уособлюють вдале поєднання сучасних світових фіскальних тенденцій і національних традицій перерозподілу ВВП.

Рівні оподаткування Швеції та Данії (51,3 і 50,3% ВВП) більш ніж на 6%-х пункти перевищують аналогічні показники Фінляндії й Австрії (43,9 і 42% ВВП). Така розбудова фіску, з одного боку, дає державі широкі можливості щодо коригування відтворювальних процесів, а з іншого – створює загрозу сповільнення економічного розвитку внаслідок прийняття помилкових бюджетних рішень (прорахунків при формуванні видаткової частини бюджетів). Проте, оскільки більш загрозливими для відлагодженого функціонування соціально-економічної системи країни з розвинутою ринковою економікою є радикальні (навіть ліберальні) податкові реформи<sup>132</sup>, не варто очікувати істотних змін у підходах Данії та Швеції до фіскального регулювання. Ці країни, найімовірніше, дещо знизять рівень перерозподілу ВВП переважно за рахунок зменшення фіскальної ролі персонального податку. Причому Швеція під впливом податкової лібералізації здебільшого розширюватиме сферу застосування соціальних пільг, а Данія – продовжить курс на зниження пропорційної ставки місцевого персонального оподаткування. І принаймні поки у цих країнах спостерігатиметься економічне зростання, їхня податкова структура навряд чи стане зовсім іншою.

Невеликі за розміром Нідерланди та Люксембург найменше з високорозвинутих країн ЄС стикаються з проблемою неефективного ринкового саморегулювання, а тому не зацікавлені у встановленні таких широких, як у Швеції й Данії, меж податкової експансії. Крім того, їм не складно, порівняно з іншими країнами ЄС-15, оптимізувати видатки держави. За рівня оподаткування 38,2% ВВП Нідерланди можуть реалізувати доволі ефективну податкову політику на засадах близького до паритетного використання фіскального потенціалу непрямого, прямого (найменше серед десяти аналі-

<sup>132</sup> Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // Общество и экономика. – 2005. – № 2. – С. 117–118.

зованих країн персонального) і соціального оподаткування, а також сприяти інвестуванню шляхом розбудови ліберального оподаткування прибутку. Люксембург має змогу найбільше в ЄС фінансувати коригуючу діяльність держави за рахунок корпоративного податку і, попри це, уникати розширення тіньового сектору. У будь-якій іншій країні Західної Європи вирівнювання фіскальної ефективності ПДВ і корпоративного податку спровокувало б загострення економічної й фіскальної криз. Оптимальні для Нідерландів та особливо Люксембургу фіскальні моделі є малоприсадибними для запозичення іншими високорозвинутими країнами ЄС.

Франція встановила приблизно таке саме, як і Фінляндія, співвідношення ринкового саморегулювання і фінансової діяльності держави (рівень перерозподілу ВВП), але в її податковій структурі, на наш погляд, потрібно дещо змістити фіскальний акцент від оподаткування прибутку до оподаткування доходів населення. Зниження базової ставки корпоративного податку при збереженні системи податкових пільг інвестиційного спрямування та прогресивного механізму справляння соціальних платежів працедавців дасть змогу Франції більше заохочувати підприємництво, а зменшення соціальних пільг у персональному оподаткуванні за прогресивного соціального оподаткування працівників компенсує фіскальні втрати від лібералізації оподаткування прибутку, не вступаючи у суперечність з критерієм розбудови соціальної справедливості податкової системи.

У Німеччині в 2005 р. спостерігалось превалювання соціального оподаткування над непрямим (співвідношення надходжень соціальних платежів і ПДВ становило 2,6 : 1). І незважаючи на те, що в 2007 р. підвищення стандартної ставки ПДВ частково згладило цю диспропорцію, німецька податкова система не стала кращою щодо створення сприятливого фіскального середовища для зростання ВВП. У цій країні не є традиційною податкова експансія понад 42% ВВП, а високе навантаження соціальних платежів і персонального податку на заробітну плату в комплексі зі значною часткою податків й податкових платежів у ціні товарів і послуг істотно обмежують внутрішній споживчий попит. Вважаємо, що Німеччині, яка найменше в ЄС використовує фіскальний потенціал оподаткування прибутку, доцільно дещо знизити ставки соціального оподаткування і про-

довжити курс на посилення прогресивності механізму справляння персонального податку.

І відповідно податкові реформи слід провести Бельгії та Італії. Причому ці країни, не маючи змоги істотно знизити рівень оподаткування (через значне навантаження на бюджет платіжів з обслуговування і погашення державного боргу), мають раціоналізувати податкові структури. Оптимальним для них буде поступове збільшення фіскальної ролі непрямих податків при зменшенні фіскальних завдань, які покладаються на персональний податок і соціальні платежі працедавців.

### **3.2. Податкова лібералізація у країнах ЄС-15 з відносно низьким рівнем оподаткування**

Чимало високорозвинутих країн піддають сумніву можливість близького до оптимального коригування державою соціально-економічних процесів і намагаються уникати широких меж податкової експансії. Їхні перерозподільні стратегії зводяться переважно до формування фінансової бази усунення державою “провалів ринку” і централізації мінімуму фінансових ресурсів для згладжування окремих структурних диспропорцій. Зауважимо, що у Великобританії, яка найбільше з високорозвинутих країн ЄС надає перевагу ліберальній моделі фіскального регулювання, утвердилось особливе бачення такого мінімуму. Якщо США, Канада та Японія надають найширші серед високорозвинутих держав можливості вияву ринкового саморегулювання, то Великобританія здійснює бюджетне фінансування широкого спектра видатків соціального й економічного спрямування в умовах встановлення меншого, ніж у середньому в ЄС, рівня оподаткування. Британська фіскальна модель уособлює симбіоз, з одного боку, національних традицій втручання держави у відтворювальні процеси, а з іншого – західноєвропейських тенденцій перерозподілу ВВП.

Великобританія – держава, яка інтегрується в європейський економічний простір і веде жваву торгівлю з багатьма країнами – не членами ЄС; утримується від вступу в ЕВС, але, незважаючи на це, активно впливає на економічну політику єврозони та ЄС загалом; тя-

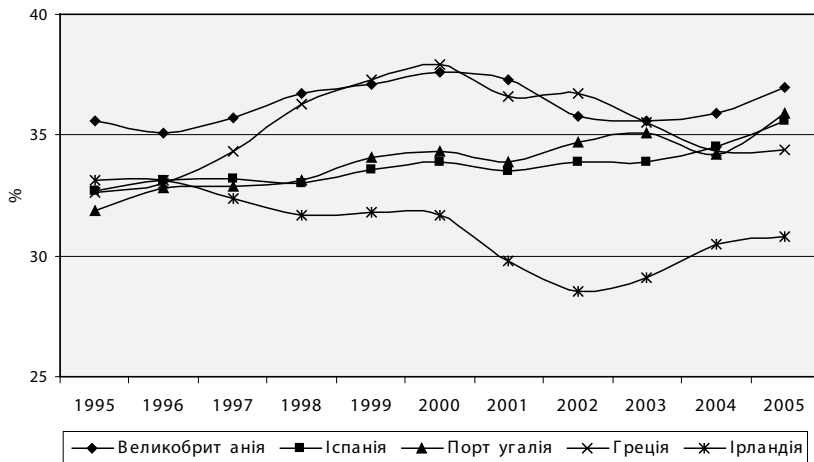
жіє до ліберальної моделі оподаткування як одного з елементів сприяння розвитку приватного підприємництва та одночасно має доволі потужний сектор підприємств державної форми власності; не надає особливого значення розбудові системи державних соціальних фондів, але закладає у бюджети значні обсяги фінансування соціальних програм. Ця країна ЄС завжди прагнула бути однією з високорозвинутих держав світу, неодноразово коригувала курс економічної політики і при цьому найбільше в Європі докладала зусиль для збереження національної економічної та фіскальної ідентичності.

Крім того, нижчий від середнього в ЄС рівень оподаткування встановили чотири середньорозвинуті країни ЄС-15. Греція, Ірландія, Іспанія та Португалія обрали ліберальну податкову стратегію, прагнучи досягти швидкого нарощування економічного потенціалу. Причому ці країни з розвинутою ринковою економікою, з одного боку, свідомо створюють сприятливе податкове середовище для зростання ВВП, відклавши вирішення проблеми покращення якості соціально-економічного розвитку (розширення сфери фінансової діяльності держави) на віддалену перспективу, а з іншого – об'єктивно не можуть розбудовувати такі фіскальні системи, як наприклад Франція і Швеція. Доволі низький показник ВВП на одну особу населення Греції, Іспанії й Португалії<sup>133</sup> потребує застосування інших, ніж у високорозвинутих країнах ЄС, підходів до формування податкових структур в умовах порівняно вузьких оптимальних меж податкової експансії. Ірландія, посідаючи сьогодні другу позицію в ЄС після Люксембургу за показником ВВП на одну особу населення<sup>134</sup>, не зацікавлена у значному підвищенні рівня оподаткування у короткостроковій перспективі з огляду на загрозу дестабілізації функціонування економіки і державних фінансів. Це може звести нанівець всі її зусилля в напрямку досягнення таких якісних параметрів соціально-економічного розвитку (рівня доходів населення і прибутковості бізнесу, розвитку ринкової інфраструктури), як у високорозвинутих країнах світу.

<sup>133</sup> У 2004 р. ВВП на одну особу населення у Греції становив 19,7, в Іспанії – 22,4, у Португалії – 18,4 тис. дол. США при середньому показнику за 11 високорозвинутих країнами ЄС – 30,6 тис. дол. (Статистичний щорічник України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осаулєнка. – К.: Консультант, 2006. – С. 562).

<sup>134</sup> У 2004 р. ВВП на душу населення в Ірландії становив 33,1 тис. дол.

Великобританія у 1995–2005 рр. утримувала рівень оподаткування в межах 35–38% ВВП (рис. 3.2.1). Середньорозвинуті країни ЄС-15 як у 1995, так і в 2005 р., застосовували стратегію дещо вужчих, порівняно з Великобританією, меж фінансової діяльності держави. Греція в 1997–2000 рр. посилювала експансію фіску, але в 2001–2004 рр. провела ліберальні податкові реформи. Іспанія і Португалія були більш послідовні у податковій політиці, поступово, навіть в умовах погіршення світової економічної кон'юнктури, підвищуючи рівень оподаткування (проте в 2004 р. Португалія дещо обмежила сферу втручання держави у соціально-економічні процеси). Ірландія найбільше в ЄС-15 розвинула ідею розбудови ліберальної моделі фіскального регулювання, але при цьому в 2001–2005 рр. синхронізувала звуження й розширення податкової експансії з сусідньою державою – основним партнером у зовнішньоекономічних зв'язках Великобританією<sup>135</sup>. Це дає підстави вважати, що Ірландія може не відмовитися від забезпечення ширших, ніж у середньому в ЄС, можливостей для ринкового саморегулювання (якщо Великобританія і надалі відстоюватиме свої фіскальні традиції).



**Рис. 3.2.1. Динаміка рівня оподаткування у країнах ЄС-15 з відносно вузькими межами податкової експансії**<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Ірландія найбільше з острівних держав ЄС віддалена від континентальної Європи.

<sup>136</sup> Побудовано за даними, наведеними у дод. А.

У Великобританії в 2004–2006 рр. спостерігалось зростання ВВП. Це можна вважати свідченням наближеності до оптимально встановленого (за її економіко-інституційним середовищем) співвідношення ринкового саморегулювання і фінансової діяльності держави (рівня оподаткування). Принаймні диспропорції соціально-економічного розвитку цієї країни не є настільки значними, щоб істотно дестимулювати підприємницьку ініціативу. Водночас те, що в останній період лідерство в ЄС-15 за показником зростання ВВП належить Ірландії<sup>137</sup>, можна пов'язати з вдалим накладенням її ліберальної податкової стратегії на національні тенденції швидкої розбудови інноваційно орієнтованої економіки. Середньорозвинуті країни мають одну перевагу перед високорозвинутими – менш складно за зразком країн-сусідів формувати ефективну соціально-економічну систему, ніж боротися з консервативною інерційною масою при вдосконаленні функціонування однієї з найбільш ефективних у світі соціально-економічної системи<sup>138</sup>. І відповідно сучасні низькі темпи зростання ВВП у Португалії<sup>139</sup> та одні з найбільших у Західній Європі обсяги тінізації економіки в Іспанії та Греції дають змогу висловити припущення про прийняття цими країнами не завжди оптимальних фіскальних рішень.

Як зазначалось у § 3.1, країнам з розвинутою ринковою економікою здебільшого вдається позитивно впливати на відтворювальні процеси за допомогою формування раціональної структури видатків бюджетної системи, але однією з найбільших фінансових проблем для них є пошук оптимального співвідношення використання фіскального потенціалу та регуляторних можливостей оподаткування. Причому перед середньорозвинутими країнами ЄС-15, на відміну від

---

<sup>137</sup> У 2004–2006 рр. середньорічний темп економічного зростання в Ірландії становив 5%, тоді як найвищий показник приросту ВВП серед високорозвинутих країн ЄС був зафіксований у Люксембурзі на рівні 4,4% (Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2007. – С. 538).

<sup>138</sup> Принаймні те, що у США за рівня оподаткування близько 26,7% ВВП середньорічний темп економічного зростання у 2004–2006 рр. становив 3,5% не заперечує цієї думки, як і не доводить безумовної переваги ліберальної моделі фіскального регулювання над стратегією встановленням широких меж податкової експансії. У Фінляндії у цей період за рівня оподаткування близько 44% ВВП середньорічний темп економічного зростання дорівнював 4%.

<sup>139</sup> У 2004–2006 рр. – в середньому 0,9%.

високорозвинутих, постало дуже складне завдання – створити найбільш сприятливе у Західній Європі податкове середовище господарювання і водночас забезпечити фінансування максимальної кількості державних програм, необхідних для усунення “провалів ринку” та найбільших диспропорцій соціально-економічного розвитку.

Серед п’яти аналізованих країн лише Великобританія має змогу так активно, як інші високорозвинуті країни, розвивати пряме оподаткування<sup>140</sup> і завдяки цьому уникати посилення фіскальної ролі непрямих податків (така фіскальна стратегія є оптимальною при активізації торгівлі з неєвропейськими державами, в яких утвердилось негативне ставлення до непрямого оподаткування). Водночас те, що ефективні ставки оподаткування процесів споживання в Іспанії, Греції та Португалії є меншими від середніх показників у ЄС-15, ЄВС-13 і ЄС-27 (табл. 3.2.1), слід пов’язувати насамперед з прагненням цих держав утримувати низькі ціни на товари й послуги і в такий спосіб стимулювати споживчий попит за доволі низького рівня доходів населення. Таку фіскальну стратегію не вважаємо оптимальною з огляду на здатність податків на споживання забезпечувати надійну фінансову базу функціонування держави при значній тінізації економіки (від непрямого оподаткування більш складно ухилитись, аніж від прямого й соціального). Ірландія, навпаки, дотримується позиції розбудови ліберального оподаткування в умовах покладення доволі вагомих фіскальних завдань на податки на споживання (лише у Данії і скандинавських державах ЄС ефективні ставки оподаткування процесів споживання є вищими).

Великобританія встановила одну з найнижчих у ЄС стандартну ставку ПДВ, за якою оподатковує понад 3/4 його податкової бази, а також використовує знижену і нульову ставки ПДВ при оподаткуванні соціально значимих товарів і послуг. Причому сфера застосування нульової ставки у цій країні є значно ширшою, ніж в інших високорозвинутих державах ЄС, які запровадили таку податкову пільгу. Якщо у Швеції, Данії, Фінляндії, Італії й Бельгії за нульовою ставкою оподатковується не більше 2% податкової бази ПДВ, то у Великобри-

---

<sup>140</sup> У середньорозвинутих країнах вужча база оподаткування персональним і корпоративним податками.



танії – близько 19%<sup>141</sup>. Великобританія розвиває доволі фіскально ефективне акцизне оподаткування енергоносіїв, алкогольної і тютюнової продукції. Ірландія розбудовує подібну до британської систему непрямого оподаткування, але, на відміну від неї, встановила одну з найвищих у ЄС стандартну ставку ПДВ і більш активно використовує регуляторний потенціал диференціації ставок цього податку.

Таблиця 3.2.1

**Ставки податків на споживання у країнах ЄС-15 з відносно низьким рівнем оподаткування та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування процесів споживання	Стандартна ставка ПДВ	Знижені ставки ПДВ
Великобританія	18,7	17,5	5
Іспанія	16,3	16	7; 4
Португалія	20,4**	21	12; 5
Греція	17	19	9; 4,5
Ірландія	27,2	21	13,5; 4,4
ЄС-15	22,6	x	x
ЕВС-13	21,8	x	x
ЄС-27	22,1	x	x

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 66, 306.

\*\* У 2004 р.

У 2005 р. фіскальна ефективність непрямих податків у Іспанії була найнижчою серед аналізованих п'яти країн і однією з найнижчих у ЄС. Ця держава встановила меншу, ніж у Великобританії, стандартну ставку ПДВ, запровадила дві знижені ставки оподаткування ПДВ щодо більшої половини його податкової бази, а також уникає посилення фіскальної ролі акцизів. Греція у квітні 2005 р. децю підвищила ставки ПДВ<sup>142</sup> і більш активно, порівняно з Іспанією, Австрією, Бельгією, Італією, Нідерландами й Францією, розвиває акцизне оподаткування. До переліку під-акцизних товарів у Греції, крім нафтопродуктів, алкогольної і тютюнової продукції, належить ізопропіловий спирт. Португалія активно викорис-

<sup>141</sup> Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Єфименко Т. І., Луїна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – С. 75, 86.

<sup>142</sup> До 1 квітня 2005 р. стандартна ставка ПДВ становила 18%, а знижені – 8 і 4%.

товує як фіскальний потенціал, так і регуляторні можливості ПДВ<sup>143</sup>, а також акумулює у бюджетах доволі значні обсяги інших непрямих податків, які закладаються у собівартість продукції.

Згідно з даними табл. 3.2.2, серед п'яти аналізованих країн лише у Греції, як і в більшості високорозвинутих держав, ефективна ставка оподаткування праці перевищує ефективну ставку оподаткування капіталу. Причому у Великобританії та Ірландії ефективна ставка оподаткування праці є майже на 10%-х пункти нижчою від середнього показника у ЄС-27, а в Греції ефективна ставка оподаткування капіталу має вдвічі менше числове значення, як середній показник у ЄС-15. У всіх країнах запроваджені прогресивні механізми справляння персонального податку з максимальною ставкою близько 40%, а в Ірландії низька ставка корпоративного податку поєднується із високою ефективною ставкою оподаткування капіталу (лише у Данії цей показник є вищим).

Таблиця 3.2.2

**Ставки прямих податків і соціальних платежів у країнах ЄС-15 з відносно низьким рівнем оподаткування та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування праці	Максимальна ставка персонального податку	Ефективна ставка оподаткування капіталу	Стандартна ставка корпоративного податку
Великобританія	25,5	40	37,6	30
Іспанія	30,1	45	36,0	35
Португалія	29,5**	40	32,6***	27,5
Греція	38,0	40	15,4**	32
Ірландія	25,6	42	41,4	12,5
ЄС-15	36,6	x	32,0	30,1
ЄВС-13	36,8	x	30,4	30
ЄС-27	35,2	x	27,3	26,3

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 92, 307, 308.

\*\* У 2004 р.

\*\*\* У 2003 р.

<sup>143</sup> До 2002 р. стандартна ставка ПДВ у Португалії дорівнювала 19%.

Великобританія розбудовує одне з найбільш фіскально ефективних в ЄС персональне оподаткування, але, як зазначалося, не надає особливого значення розвитку інституту державних соціальних фондів. У цій країні було встановлено три ставки персонального податку (10, 22 і 40%)<sup>144</sup>. Причому за мінімальною ставкою оподатковуються доходи до 3,27 тис. євро, а за максимальною – понад 50,7 тис. євро (значна частина населення сплачує податок за максимальною ставкою). Крім того, британське пряме оподаткування індивідуальних доходів передбачає обмежене надання соціальних податкових пільг. Соціальні платежі у Великобританії сплачують як працедавці, так і працівники. Проте, незважаючи на те, що більші фіскальні завдання покладаються на соціальні платежі працедавців, їхня частка у ВВП цієї країни є однією з найменших у ЄС. В Ірландії, як і у Великобританії, надходження персонального податку значно перевищують надходження соціальних платежів. У 2005 р. доходи населення Ірландії оподатковувались персональним податком за двома ставками 20 і 42%<sup>145</sup> (причому процентні доходи за депозитами підлягали оподаткуванню на пропорційній основі за ставкою 20%). Фіскальна ефективність як прямого оподаткування індивідуальних доходів, так і соціального оподаткування у Ірландії є меншою, ніж у Великобританії.

У Греції сукупна частка персонального податку та соціальних платежів працівників у ВВП є приблизно такою самою, як в Ірландії. Проте Греція, на відміну від цієї країни, покладає основне податкове навантаження на широкі верстви населення. Греція встановила три ставки персонального податку (15, 30 і 40%), за максимальною з яких оподатковувалися доходи понад 23 тис. євро (частка платників з високим рівнем доходу в цій середньорозвинутій країні є на порядок меншою, ніж у Великобританії), а також запровадила дві доволі високі ставки соціальних платежів для працівників (16 і 19,45%) залежно від їхньої категорії. Крім того, Греція більш активно, порівняно з Великобританією та Ірландією, розвиває соціальне оподаткування роботодавців.

<sup>144</sup> Із 1 квітня 2008 р. Великобританія розвиває прогресивне персональне оподаткування за ставками 20 і 40%.

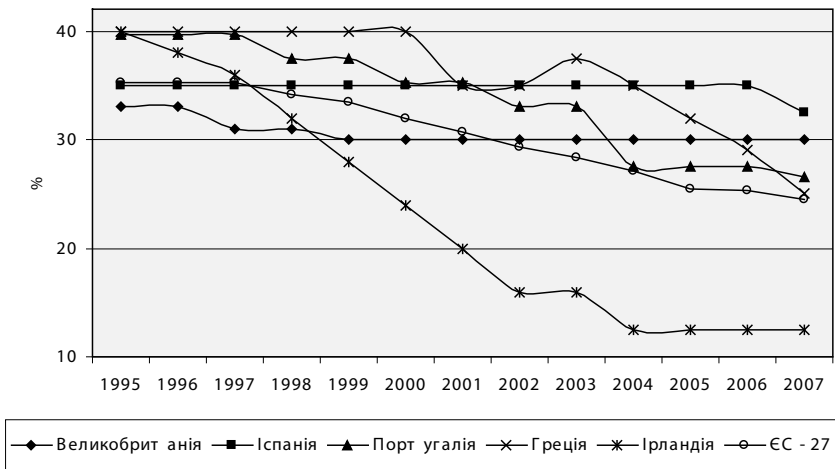
<sup>145</sup> У 2007 р. максимальна ставка персонального податку була знижена до 41%.

Фіскальна ефективність соціальних платежів в Іспанії є приблизно такою самою, як у Греції. Проте Іспанія, на відміну від Греції, закладає в чотири рази більші фіскальні завдання у соціальне оподаткування працедавців, порівняно з соціальним оподаткуванням найманих працівників. Іспанія встановила нижні та верхні межі трудових доходів, які підлягають соціальному оподаткуванню. Працедавці сплачують соціальні платежі за сукупною ставкою 30,6%, самозайняті – 29,8%, а працівники – 6,4%. У 2005 р. персональне оподаткування в Іспанії здійснювалось за п'ятьма ставками у діапазоні 15–45%<sup>146</sup>. Причому доходи від приросту капіталу оподатковувались за пропорційною ставкою 18%. Португалія, як й Іспанія, обрала стратегію превалювання фіскальної ролі соціальних платежів суб'єктів ринку – працедавців над фіскальною значимістю персонального податку і соціальних платежів працівників<sup>147</sup>. Після реформи 2006 р. пряме оподаткування індивідуальних доходів у Португалії базується на прогресії з семи ставок (10,5–42%), за максимальною з яких оподатковуються доходи понад 61,26 тис. євро.

Як Великобританія, так і середньорозвинуті країни ЄС-15 у 1995–2007 рр. знижували базові ставки корпоративного податку (рис. 3.2.2). Тільки Великобританія та Іспанія найбільше дотримувались принципу стабільності при розбудові власних нейтральних систем оподаткування прибутку, Португалія знижувала стандартну ставку податку із зменшенням середньої ставки у ЄС, а Греція та Ірландія намагалися відшукати особливі, оптимальні для їхнього економіко-інституційного середовища, моделі корпоративного оподаткування. Греція до 2000 р. утримувала стандартну ставку корпоративного податку на рівні 40%, у 2001–2002 рр. наслідувала досвід оподаткування прибутку Іспанії, у 2003 р. зробила спробу повернутися до попередньої стратегії корпоративного оподаткування, а у 2004–2007 рр. поступово знизила ставку податку до середнього рівня в ЄС-27. Ірландія у 1996–2004 рр. провела найбільш масштабну у Західній Європі ліберальну реформу оподаткування прибутку, знизивши ставку податку із 40 до 12,5%.

<sup>146</sup> У 2007 р. Іспанія зменшила кількість ставок податку до чотирьох, звузивши їхній діапазон до 24–43%.

<sup>147</sup> Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Социальные налоги: опыт Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 5. – С. 15.



**Рис. 3.2.2. Динаміка стандартної ставки корпоративного податку у країнах ЄС-15 з відносно низьким рівнем перерозподілу ВВП і в ЄС-27 загалом<sup>148</sup>**

Вища, як у середньому в ЄС-15, ефективна ставка оподаткування капіталу Великобританії зумовлена насамперед тим, що вона розвиває фіскально ефективне оподаткування прибутку (серед високорозвинутих країн ЄС лише у Данії, Швеції, Нідерландах і Бельгії частка корпоративного податку у ВВП є більшою) і покладає вагомий фіскальний завдання на майнові податки (забезпечують близько 7% її податкових надходжень). Великобританія поєднує доволі високу базову ставку корпоративного податку з поміркованою системою інвестиційних податкових пільг. Більшість пільг спрямована на стимулювання інтенсифікації науково-технічного прогресу і надається у формі прискореної амортизації або податкового кредиту. Великобританія також запровадила знижену ставку корпоративного податку для малих підприємств<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> Побудовано за даними, наведеними у дод. В.

<sup>149</sup> Никитин С., Никитин А., Степанова М. Налоговые льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность в развитых странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 11. – С. 54–55.

Ірландія, як й інші середньорозвинуті країни ЄС-15, розвиває більш фіскально ефективне, порівняно із Великобританією, оподаткування прибутку, а також формує понад 5% податкових надходжень за рахунок оподаткування об'єктів власності. Основним фіскальним елементом заохочення підприємництва в Ірландії є низька ставка корпоративного податку, а переважна більшість її податкових пільг інноваційно-інвестиційного спрямування, наприклад, податкові кредити на науково-дослідні витрати малих підприємств, не призводить до вагомих втрат для бюджету.

Греція застосовує стратегію поєднання доволі низької базової ставки корпоративного податку із поміркованим розвитком системи інвестиційних податкових пільг і покладення значно менших, ніж у Великобританії та Ірландії, фіскальних завдань на майнові податки. Корпоративне оподаткування Греції передбачає можливість формування неоподатковуваних резервних фондів, використання інструментарію прискореної амортизації, а також знижених ставок податку і спрощених режимів оподаткування щодо окремих сфер і напрямків підприємницької діяльності<sup>150</sup>.

Іспанія обрала позицію встановлення однієї з найвищих у ЄС стандартної ставки корпоративного податку, широкого застосування податкових пільг інвестиційного спрямування і, як і Греція та Португалія, не надає особливого значення розвитку фіскально ефективного оподаткування майна. Іспанія запровадила сім знижених і одну підвищену (для підприємств, які видобувають енергоносії) ставки оподаткування прибутку, доволі високу норму амортизації машинного устаткування і розгалужену систему податкових знижок і кредитів. Причому податкові знижки надаються з метою стимулювання будь-яких інвестицій, а податкові кредити – для сприяння інтенсифікації науково-технічного прогресу, створенню нових робочих місць, розвитку окремих галузей економіки і напрямів підприємництва. Португалія також практикує застосування численних податкових пільг інвестиційного спрямування (переважно за територіальним принципом), але при цьому утримує одну з найнижчих у Західній Європі стандартну ставку корпоративного податку.

<sup>150</sup> Система податкових пільг в Україні в контексті європейського досвіду / Соколовська А. М., Сфименко Т. І., Луніна І. О. та ін. – К.: НДФІ, 2006. – С. 115.

На нашу думку, найбільших успіхів в оптимізації використання фіскально-регуляторного потенціалу оподаткування серед п'яти аналізованих країн ЄС-15 досягла Великобританія. Ця країна, з одного боку, створила сприятливе податкове середовище господарювання за рахунок доволі низького навантаження соціальних платежів на підприємницький сектор, а з іншого – забезпечує надійну фінансову базу функціонування держави, сформувавши близьку до оптимальної (за її сучасних економіко-інституційних умов) податкову структуру. Зауважимо, що в перспективі з дедалі більшою інтеграцією економіки Великобританії в європейський економічний простір їй доведеться дещо розширити податкову експансію при зміщенні фіскальних акцентів від майнового, персонального й корпоративного у бік соціального і непрямого оподаткування.

Ірландія, хоч і встановила один з найнижчих в ЄС рівень перерозподілу ВВП, але обрала найоптимальніше поміж середньорозвинутих країн Західної Європи співвідношення податкових форм у структурі оподаткування з огляду на можливість сприяти пришвидшенню відтворювальних процесів. Низьке навантаження прямих податків і соціальних платежів на суб'єктів ринку та громадян зумовлює порівняно незначні обсяги тіньового сектору ірландської економіки. Проте тривале зволікання із розширенням сфери втручання держави у соціально-економічні процеси в умовах динамічного зростання ВВП загрожуватиме Ірландії поглибленням структурних диспропорцій. Вважаємо, що цій країні, як і Великобританії, потрібно продовжити курс на поступове підвищення рівня оподаткування, збільшивши насамперед фіскальні завдання, які покладаються на соціальні платежі.

В Іспанії спостерігається превалювання фіскальної ролі корпоративного податку і соціальних платежів роботодавців над фіскальною значимістю непрямих податків, що, попри встановлення близького до оптимального співвідношення ринкового саморегулювання й фінансової діяльності держави, дестимулює розвиток легального підприємництва. Цій країні необхідно почати поступове підвищення стандартної ставки ПДВ і паралельно знижувати стандартну ставку корпоративного податку та ставки соціальних платежів суб'єктів ринку. Завдяки реалізації цієї фіскальної стра-

тегії вдасться уникнути підвищення цін на товари і послуги, а також збільшити доходи бюджетів<sup>151</sup>. Найбільший негативний момент – доведеться фінансувати з бюджету дефіцити державних соціальних фондів.

Складний прогресивний механізм справляння персонального податку і доволі значне навантаження соціальних платежів на суб'єктів ринку зумовлюють тінізацію економіки в Португалії. На нашу думку, для цієї країни оптимальною податковою стратегією буде зменшення кількості розрядів у нижньому й верхньому діапазоні шкали прямого оподаткування доходів фізичних осіб і зниження ставок соціального оподаткування працедавців при посиленні фіскальної ролі акцизів. Зміщення фіскальних акцентів від оподаткування праці у бік оподаткування окремих напрямків споживання має позитивно позначитись на макроекономічній динаміці.

Греції також потрібно підвищити фіскальну ефективність податків на споживання, але, на відміну від Іспанії та Португалії, за рахунок поступового переходу від соціального оподаткування працівників до оподаткування ПДВ (продовження курсу на підвищення його ставок). Крім того, цій країні варто підвищити ставки соціальних платежів працедавців. Така корекція податкової структури у комплексі із розбудовою ліберальної системи оподаткування прибутку дасть змогу Греції забезпечити надійну фінансову базу функціонування держави і одночасно створити сприятливе податкове середовище для пришвидшення зростання ВВП в умовах детінізації економіки.

Із зміцненням економічного потенціалу і підвищенням рівня доходів населення середньорозвинуті країни ЄС-15 зможуть більш активно використовувати перерозподільні можливості персонального податку та розвивати оподаткування за зразком високорозвинутих країн загалом.

---

<sup>151</sup> За оцінюванням учених, не менше 65% доходу тіньової економіки відразу витрачається в офіційній, формуючи значну частину сукупного попиту і стимулюючи зростання ВВП та надходження непрямих податків до бюджету (Никитин С., Степанова М., Глазова Е. Теневая экономика и налогообложение // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 2).



### **3.3. Податкова гармонізація та оподаткування у Швеції, Франції, Німеччині та Великобританії**

Сучасне оподаткування країн Західної Європи формувалося, з одного боку, під впливом розвитку світової економіки, фінансів і появи нових моделей втручання держави у соціально-економічні процеси на основі поєднання елементів дирижизму кейнсіанської теорії макроекономічного регулювання й рекомендацій щодо встановлення переважно монетарних обмежень розвитку ринкового саморегулювання, а з іншого – в умовах посилення інтеграційних процесів і на базі національних традицій перерозподілу ВВП. Причому, незважаючи на те, що відбулася значна уніфікація податкових систем і багато податкових трансформацій було здійснено за однаковими принципами, досі немає навіть двох високорозвинутих країн ЄС, оподаткування яких можна було б вважати практично ідентичними. Наскільки реальною є ідея єдиного оподаткування об'єднаної Європи – покаже час. Беззаперечним сьогодні вважаємо лише те, що податкові системи країн ЄС-15 і надалі більш уподібнюватимуться між собою, а тенденції розвитку світового оподаткування накладатимуться на процес європейської економічної й фінансової конвергенції.

Основне завдання, яке постало перед нами – довести, що рушійною силою податкової гармонізації є прагнення високорозвинутих країн ЄС оптимізувати власні фіскальні системи і на цій основі створити підґрунтя для розбудови оподаткування об'єднаної Європи. Причому базуємося на міркуваннях про спрямованість податкової оптимізації не стільки на те, щоб не допустити відпливу капіталу в менш економічно розвинуті європейські країни, які активно використовують ліберальні стратегії фіскального регулювання (але поки не усунули численні інституційні бар'єри на шляху переміщення факторів виробництва власною територією<sup>152</sup>), скільки на сприянні зростанню ВВП в умовах досягнення якісно нового рівня соціально-економічного розвитку.

<sup>152</sup> Борко Ю. Расширение и углубление европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 7. – С.19.

Потрібно зазначити, що західноєвропейські країни ведуть пошуки нових, більш ефективних за сучасного господарювання, податкових механізмів або запозичують прогресивний досвід оподаткування інших країн. Проте в ЄС-15 обережно підходять до податкових трансформацій: намагаються інкорпорувати нові механізми оподаткування у податкову систему так, щоб не допустити дестабілізації відлагодженого функціонування економіки і державних фінансів<sup>153</sup>, звужуючи тим самим межі податкового регулювання. За суттю більшість податкових реформ у країнах з розвинутою ринковою економікою зводиться до удосконалення національного фіска. Навіть якщо докорінні зміни в оподаткуванні можуть позитивно вплинути на динаміку ВВП і державні фінанси у перспективі (здійснити кількісні розрахунки цього впливу ex ante дуже складно), то на короткостроковому проміжку часу слід очікувати певне сповільнення економічного розвитку, пов'язане з адаптацією суб'єктів ринку до нового податкового середовища<sup>154</sup>. З огляду на це країни Західної Європи часто виявляють податкову інерцію – не вважають за доцільне ризикувати досягнутим благополуччям заради можливих позитивних економічних і фіскальних ефектів у майбутньому<sup>155</sup>.

Водночас є підстави стверджувати про чотири типові фіскальні моделі високорозвинутих країн ЄС: шведську, французьку, німецьку та британську. Ці моделі уособлюють різні підходи до фіскального регулювання. Всі країни Західної Європи побудували власне оподаткування на базі різних комбінацій компонентів, які властиві цим чотирьом фіскальним моделям. Вважаємо, що аналіз податкової політики Швеції, Франції, Німеччини та Великобританії дасть змогу окреслити межі оподаткування об'єднаної Європи найближчого майбутнього, а

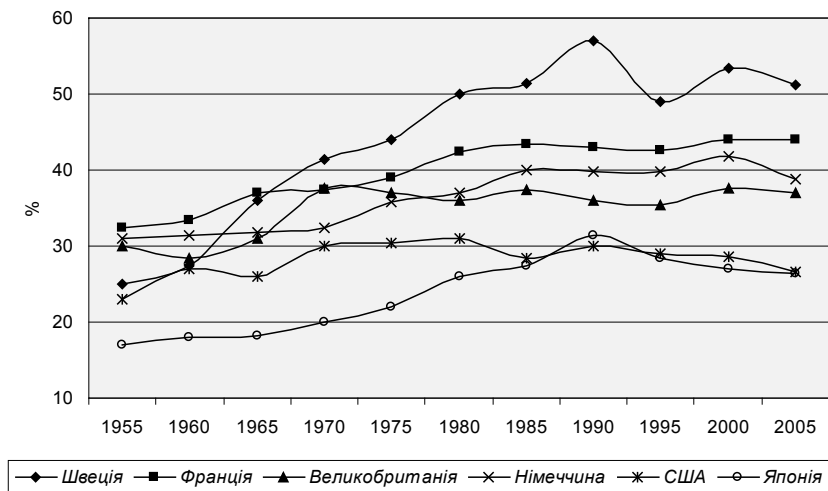
<sup>153</sup> Кожна країна з розвинутою ринковою економікою зацікавлена в економічному зростанні та “здорових” державних фінансах як передумові збереження (здобуття) нею статусу високорозвинутої держави світу. А країни сврозони мають утримувати дефіцит бюджету в межах 3% ВВП ще й тому, що кризові явища функціонування їхніх державних фінансів є загрозою для стабільності євро. Фіскальна криза відразу в кількох країнах сврозони може дискредитувати ідею спільної грошово-кредитної політики або взагалі призвести до краху ЄС.

<sup>154</sup> Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // Общество и экономика. – 2005. – № 2. – С. 117–118.

<sup>155</sup> Постсоціалістичні країни ЄС, навпаки, охоче трансформують оподаткування. Коригування їхніх податкових систем зумовлене необхідністю пристосування податкового інструментарію до умов господарювання, які постійно змінюються, набуваючи дедалі більше рис економіко-інституційного середовища високорозвинутих країн ЄС.

порівняння європейських фіскальних моделей з їхніми заокеанськими аналогами – висвітлити основні напрямки податкової гармонізації.

Як видно з рис. 3.3.1, у 1955–2005 рр. Швеція, Франція, Німеччина й Великобританія акумулювали у бюджетній системі більшу, ніж неєвропейські високорозвинуті країни США і Японія, частку ВВП. Зауважимо, якщо Великобританія за останні півстоліття підвищила рівень оподаткування з 30 до 37% ВВП, Німеччина – з 31,6 до 38,8, Франція – з 33,5 до 44, то Швеція збільшила податкову експансію вдвічі (з урахуванням того, що в 1990–2005 рр. відбулися помітні зміни в напрямку податкової лібералізації). США в 1955–2005 рр. дотримувались позиції мінімального розширення меж фінансової діяльності держави (акумулювали у бюджетній системі близько 25–30% ВВП), а Японія розвивала ліберальну податкову стратегію, централізуючи 17–32% (у 2005 р. – 26,4%) ВВП.



**Рис. 3.3.1. Динаміка рівня оподаткування в окремих країнах з розвинутою ринковою економікою**<sup>156</sup>

<sup>156</sup> За даними Long-term Trends in Tax Revenues of OECD member Countries 1955 – 1980. – Paris.: – OECD. – 1981; Revenue Statistics of OECD Member Countries. – Paris.: – OECD. – 2000; Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition.

Сьогодні Великобританія, на відміну від США та Японії, проводить доволі активне бюджетне фінансування економічних (пов'язаних з розвитком інфраструктури і нарощуванням потенціалу окремих галузей економіки) та соціальних програм. Німеччина приділяє більше уваги, ніж Великобританія, розбудові соціальної складової функціонування держави, але не надає особливого значення використанню регуляторних можливостей капітальних видатків бюджету. Франція розвиває розгалужений соціальний сектор і при цьому намагається згладжувати структурні диспропорції економіки шляхом інтервенцій з бюджету. Швеція централізує більше 50% ВВП для фінансового забезпечення виконання державою її економічних функцій і вирішення соціальних завдань.

Якщо п'ять років тому визначали скандинавську, західноєвропейську й американську фіскальні моделі<sup>157</sup>, то сьогодні межі між скандинавським і західноєвропейським оподаткуванням настільки розмиті, що цей поділ став майже ретроспективною. Стратегію перерозподілу через бюджетну систему 50–55% ВВП (“скандинавського” фіску) останнім часом сповідують тільки Швеція й Данія, а інші високорозвинуті країни ЄС централізують 35–45% ВВП (представляють “західноєвропейський” фіск), дотримуючись переважно “британської”, “німецької”, “французької” або “шведської” фіскальної концепції. Лише “американський” фіск, який передбачає податкову експансію на рівні 25–30% ВВП, досі уособлює мінімальне втручання держави у соціально-економічні процеси (практикують США і Японія). Проте фіск Ірландії, яка в 2005 р. акумулювала в бюджетній системі 30,8% ВВП, більше нагадує британську, ніж американську, фіскальну модель<sup>158</sup>.

Найважливіший висновок, який впливає з динаміки рівнів оподаткування Швеції, Франції, Німеччини, Великобританії, США і Японії полягає у тому, що європейська інтеграція супроводжується регіональною податковою конвергенцією, але не здійснює визначального впливу на розвиток світового оподаткування. Триває своє-

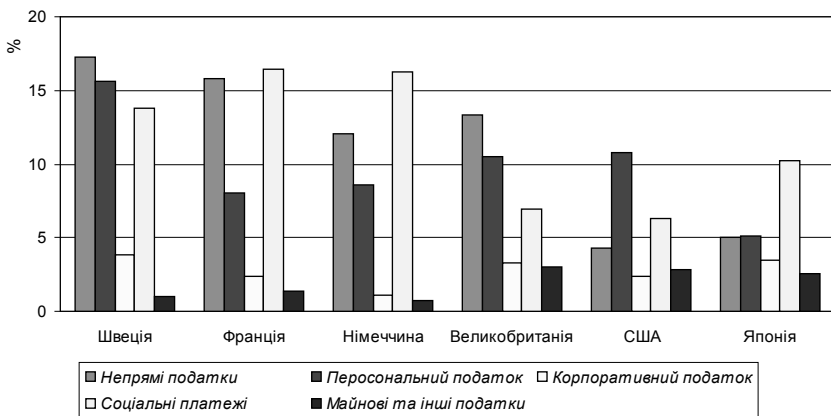
---

<sup>157</sup> Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – С. 236–237.

<sup>158</sup> Найменш економічно розвинуті постсоціалістичні країни ЄС утримують нижчий, ніж 30%, рівень оподаткування тимчасово, до розширення бази оподаткування прямими податками і соціальними платежами.

рідна боротьба між об'єднаною Європою з її бажанням обмежити функціонування вільного ринку ефективним втручанням держави у соціально-економічні процеси й рештою високорозвинутих країн світу, які переконані у більшій ефективності ринкового саморегулювання, ніж фінансової діяльності держави. Разом із цим, нещодавнє звуження меж податкової експансії у Швеції, Німеччині, США та Японії нашоухує на думку про посилення ліберальних тенденцій у розвитку світового оподаткування. Найімовірніше, що ера масштабного фіскального коригування державою соціально-економічної системи минула, а шведська фіскальна модель, надавши імпульс для розвитку податкових систем західноєвропейських країн, так і не стане панівною в ЄС та світі.

Більш помітними є відмінності між фіскальними сферами Швеції, Франції, Німеччини, Великобританії, США та Японії за співвідношенням окремих податків і податкових платежів у структурі оподаткування (рис. 3.3.2). Ці відмінності дають змогу охарактеризувати національні підходи до використання фіскальних можливостей й регуляторного потенціалу перерозподілу ВВП.



**Рис. 3.3.2. Частка окремих податків і податкових платежів у ВВП Швеції, Франції, Німеччини, Великобританії, США та Японії в 2005 р.**<sup>159</sup>

<sup>159</sup> За даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition.

Доктрина розбудови соціально орієнтованої ринкової економіки у Швеції реалізується шляхом централізації близько 33% ВВП лише за рахунок непрямого та персонального оподаткування. Проте це не суперечить інтересам податкоплатників, оскільки за рахунок перерозподілених через бюджетну систему коштів фінансуються заходи, спрямовані на поліпшення добробуту. Закріплення основного фіскального навантаження за непрямими і персональними податками створює умови для використання регуляторного потенціалу оподаткування прибутку. Соціальні платежі є ще одним важливим джерелом доходів держави, що, трансформуючись у процесі перерозподілу ВВП у засіб стимулювання сукупного попиту, забезпечує економічне зростання.

На розвиток податкової системи Франції впливають сильні позиції профспілкового руху. Найбільш фіскально ефективною складовою оподаткування у цій країні є соціальні платежі, значна частка яких сплачується суб'єктами ринку – працедавцями. Дедалі більшим з посиленням інтеграції, але порівняно незначним, є фіскальне спрямування прямого оподаткування доходів фізичних осіб. Корпоративному податку, як у Швеції, відводиться роль регулювання підприємницької активності, а принцип справедливості формування та реалізації податкової політики знайшов вираження у розвинутому оподаткуванні майна. Більш ніж 15% ВВП централізується за рахунок непрямих податків, основним з яких є запроваджений уперше саме у Франції ПДВ.

Структура оподаткування у Німеччині подібна до французької, проте відрізняється лише більшою часткою персонального й меншими частками непрямих і майнових податків у загальному обсязі податкових надходжень. Причому у Німеччині персональний податок, навпаки, поступово перетворюється з одного з основних джерел поповнення фінансових ресурсів держави на інструмент регулювання соціально-економічних процесів, а майнове оподаткування впродовж останніх 50-ти років не відіграло значної фіскальної ролі. Особливістю податкової сфери Німеччини є однакове навантаження соціальних платежів на працедавців і працівників. Це означає, що розбудова оподаткування у цій країні відбувається на принципових засадах створення умов для активного розвитку

економіки за рахунок збалансування інтересів усіх учасників фіскальних відносин.

Для податкової системи консервативної Великобританії характерне закріплення найбільшого фіскального спрямування за непрямими і персональним податками. Водночас доволі вагомі фіскальні завдання покладаються також на соціальне оподаткування, оподаткування прибутку й майна. Бюджетний перерозподіл ВВП забезпечує функціонування розвинутої державної соціальної сфери, яка за суттю є альтернативою інституту соціального страхування. При цьому економічне зростання у Великобританії зумовлене саме стабільністю податкової системи, структура якої за останні 40 років трансформувалась лише в напрямку зміщення фіскальних акцентів від персонального до корпоративного та непрямого оподаткування<sup>160</sup>.

США активно використовують фіскальний потенціал персонального податку, не вдаються до значного розширення меж соціального оподаткування, надають перевагу стратегії поміркованої фіскальної ефективності корпоративного податку і не уникають розвитку оподаткування майна. Проте, на відміну від країн Західної Європи, США не вважають за доцільне закладати вагомий фіскальний завдання у оподаткування процесів споживання. Така податкова структура свідчить про бажання цієї країни закріпити основне податкове навантаження за відносно забезпеченими прошарками суспільства і водночас створити сприятливе податкове середовище для підприємництва як передумови зростання ВВП.

Фіскальна сфера Японії орієнтована не стільки на фінансування традиційних базових і економічних видатків держави, скільки на підтримку високих соціальних стандартів шляхом розбудови системи соціального страхування. Фіскальна ефективність відрахувань до державних соціальних фондів у Японії вдвічі більша, ніж непрямих податків або персонального податку. Ця країна активно використовує регуляторні можливості оподаткування прибутку, застосовуючи фіскальний потенціал майнових податків.

Той факт, що для Швеції, Франції та Німеччини характерна значна частка непрямих податків у структурі оподаткування можна

<sup>160</sup> *Львовичкін С. В.* Макроекономічна стабілізація в Україні у контексті економічного зростання. – К.: Науково-видавничий центр “Національна культура і наука”, 2003. – С. 203–204.

пояснити податковою уніфікацією в ЄС. Вирівнювання фіскальної ефективності корпоративного і майнових податків у шести аналізованих країнах свідчить про світову тенденцію до лібералізації оподаткування капіталу. Посилення фіскальної ролі соціальних платежів у Франції, Німеччині, Швеції та Японії вважаємо ознакою схильності цих країн до податкових реформ, спрямованих на підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи за рахунок поліпшення добробуту середнього класу та найменш фінансово забезпечених суспільних груп. На скільки ці три тенденції розвитку оподаткування пов'язані між собою, які з них набуватимуть більшого поширення і як вони впливатимуть на розбудову податкових систем країн Західної Європи – це запитання, відповіді на котре дадуть змогу окреслити риси європейського оподаткування майбутнього.

Ще в середині 30-х рр. минулого століття непрямі податки забезпечували не більш ніж 30% податкових надходжень у всіх сьогоденні високорозвинутих країнах світу. Специфічні й універсальні (податок з продажу, податок з обороту) акцизи в той період, спотворюючи конкурентне середовище господарювання та гальмуючи науково-технічний прогрес, не сприяли поступу в соціально-економічному розвитку і сприймалися суспільством як вияв податкової дискримінації. Проте у період та після завершення Другої світової війни перед європейськими країнами постала гостра потреба у фіскальних ресурсах для фінансування військових заходів і відбудови зруйнованої економіки. За таких умов не було сенсу розраховувати на значні надходження прямих податків, а тому довелося прийняти негативні наслідки посилення фіскальної ролі непрямого оподаткування і паралельно вести пошуки більш досконалих його форм. Вважаємо навіть, що невідомо, якими би були сучасні податкові системи більшості країн світу, якби післявоєнна фіскальна криза у Західній Європі не підштовхнула до винайдення нейтрального за своїм впливом на соціально-економічні процеси ПДВ. Цей податок, замінивши податок з обороту й податок з продажу, швидко став одним з основних джерел наповнення бюджету більшості європейських країн і дав змогу закріпити за специфічними акцизами не стільки фіскальні завдання, скільки роль інструмента згладжування соціальної диференціації суспільства та регулятора споживання окремих товарів.



США, Японія та інші заокеанські країни у післявоєнний період не мали потреби в акумулюванні значних обсягів фіскальних ресурсів і продовжували розвивати традиційне для себе непряме оподаткування. На відміну від західноєвропейських країн, які були змушені реформувати податкові системи, вони не стали ризикувати тодішньою економічною і фіскальною стабільністю. Проте згодом більшість із них (крім США та Австралії) запровадила ПДВ, але поряд з іншими універсальними акцизами і не надала непрямым податкам такого, як західноєвропейські країни, фіскального спрямування. Суспільна думка про істотний регресивний вплив оподаткування процесів споживання на ціни у цих країнах виявилась настільки стійкою, що прихильникам ПДВ довелося визнати свою поразку.

Разом із цим, країни Західної Європи посилювали фіскальні позиції ПДВ і непрямих податків загалом. Як виявилось, прогресивні форми непрямого оподаткування можуть забезпечувати надійну фінансову основу функціонування держави незалежно від кон'юнктури і за тінізації економічних відносин (від непрямих податків більш складно ухилитися, ніж від прямих). І якщо США з фіскально орієнтованим прямим оподаткуванням швидко згорнули кейнсіанські реформи макроекономічного регулювання, то західноєвропейські країни, маючи стабільні надходження ПДВ, відстоювали ідею згладжування економічного циклу. Виявилася закономірність: чим більше держава брала на себе фінансових зобов'язань, тим більше підвищувалась ставка ПДВ. З моменту запровадження ПДВ донині його ставка у Фінляндії зросла з 11 до 22%, Німеччині – з 10 до 19%, Великобританії – з 10 до 17,5%<sup>161</sup>.

Підвищення ставок вказало на здатність ПДВ поглиблювати соціальну диференціацію суспільства й актуалізувало пошуки шляхів пом'якшення його регресивного впливу на ціни. І ця проблема була вирішена: більшість країн Західної Європи (крім Данії) запровадила знижені ставки ПДВ для соціально значимих товарів і послуг. Причому найбільшого розвитку ідея диференціації ставок

---

<sup>161</sup> Пансков В. Г., Князев В. Г. *Налоги и налогообложение: Учебник для вузов.* – М.: МЦФЭР, 2003. – С. 223; *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway* // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 66.

податку набула у Франції – країні, схильній до використання численних винятків поряд з оподаткуванням на загальних підставах. Зрозумілим вважаємо також те, що здійснені за однаковими принципами реформи непрямого оподаткування стали відправною точкою податкової уніфікації. Частковий відхід при запровадженні прогресивних новацій від національних традицій справляння податків і податкових платежів створив сприятливе підґрунтя для регіональної податкової конвергенції.

Водночас не варто сподіватися, що розрив між стандартними ставками ПДВ 17,5% у Великобританії і 25% у Швеції зменшиться в найближчий період. Швеція, яка не планує радикально коригувати фіскальне регулювання, навряд чи послаблюватиме фіскальну роль податку, який найменше реагує на зміни фази економічного циклу. А Великобританія, хоч із поглибленням інтеграції меншою мірою зважатиме на податкову політику свого сьогодні активного торговельного партнера США, але, на нашу думку, не підвищуватиме стандартну ставку ПДВ вище від сучасної ставки у Німеччині. Більш “закоренілими” є національні традиції оподаткування специфічними акцизами. Якщо нині досягнуто поступу у гармонізації переліку підакцизних товарів, то ставки акцизів у Швеції, Франції, Німеччині й Великобританії відрізняються. І найімовірніше, що ця ситуація також істотно не зміниться у найближчій перспективі. Єдине, що можна стверджувати, – країни Західної Європи не запозичуватимуть досвід непрямого оподаткування США та Японії, а неєвропейські високорозвинуті країни, навіть якщо посилять фіскальні позиції (запровадять) ПДВ, ще тривалий період не зможуть синхронізувати розвиток свого непрямого оподаткування з ЄС.

Незважаючи на те, що ще 50 років тому персональний податок забезпечував значну частку доходів бюджетної системи всіх країн з розвинутою ринковою економікою, сьогодні його частка у структурі оподаткування Швеції, Франції, Німеччини й Великобританії є меншою від частки непрямих податків. Ці зміни відбулися не стільки через перегляд підходів західноєвропейських країн до прямого оподаткування доходів фізичних осіб (персональний податок увійшов до податкових систем країн капіталістичного світу кілька століть тому і “обріс” численними національними традиціями справляння), скільки

в результаті посилення фіскальних позицій ПДВ. Окрім того, в умовах помітного регресивного впливу на ціни непрямого оподаткування персональний податок став своєрідною противагою, яка має перешкодити поглибленню соціальної диференціації суспільства. Цей податок, як жоден інший податок чи податковий платіж, асоціюється із дотриманням виведеного А. Смітом принципу справедливості в оподаткуванні, а тому завжди буде фіскально ефективним.

Лише в Японії – економічно розвинутій країні Сходу, яка розбудовує ринкову економіку на інституційній основі переваги колективних цінностей над індивідуальними, персональний податок не набув характерного для Заходу розвитку. США, навпаки, закріпили за персональним оподаткуванням основні фіскальні зобов'язання, неохоче вдаються до його істотного реформування і намагаються удосконалити при коригуванні концепції макроекономічного регулювання. Спільною рисою прямого оподаткування індивідуальних доходів у Швеції, Франції, Німеччині, Великобританії, США та Японії є прогресія, яка відрізняється за кількістю розрядів шкали та значеннями податкових ставок, але дедалі більше уподібнюється. Крім того, ці країни запровадили однакові соціальні пільги у справлянні персонального податку.

З апробацією кейнсіанських рецептів економічної політики і розширенням тіньового сектору всі країни з розвинутою ринковою економікою почали зменшувати податкове навантаження на високі доходи. Доведено, що державне господарювання інколи виявляється менш ефективним від ринкового переливання капіталу, а тому варто знижувати максимальні ставки і спрощувати прогресивний механізм справляння персонального податку, сприяючи у такий спосіб активізації приватного інвестування. З початку 90-х рр. XX ст. донині гранична ставка податку знизилась у Японії з 70 до 37%, Франції – з 65 до 40%, США – з 50 до 40%. При цьому кількість розрядів шкали оподаткування зменшилась з 15 до 4, з 12 до 4 і з 14 до 5 відповідно<sup>162</sup>. Паралельно відбувалося запровадження соціальних пільг, які передбачали можливість вирахування з оподаткованого доходу

---

<sup>162</sup> Пансков В. Г., Князев В. Г. *Налоги и налогообложение: Учебник для вузов.* – М.: МЦФЭР, 2003. – С. 224; *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway* // Eurostat Statistical books. – 2007 edition.

певних видатків (на навчання у вищих навчальних закладах, лікування і т. п.). Персональне оподаткування набувало нетипових для себе раніше рис регулювання напрямків використання доходу. Крім того, широке використання регуляторного потенціалу неоподаткованого мінімуму перетворили податок з доходів фізичних осіб на соціально справедливий податок, платниками якого є переважно середній клас та заможні прошарки суспільства.

Проте системи персонального оподаткування Швеції, Франції, Німеччини й Великобританії істотно відрізняються. Швеція тяжіє до використання високих ставок і складного прогресивного механізму справляння податку, який доповнює надання соціальних пільг. Франція передбачила можливість численних вирахувань з оподаткованого доходу, встановила високий неоподатковуваний мінімум і широкий діапазон ставок персонального податку. Основними елементами прямого оподаткування доходів фізичних осіб у Німеччині є неоподатковуваний мінімум і різка прогресія. Великобританія, навпаки, перейшла до прогресивного механізму справляння персонального податку за двома ставками (20 і 40%). За таких умов про уніфікацію персонального оподаткування не йдеться. Вважаємо, що посилення ліберальних тенденцій у розвитку світового оподаткування змусить дещо знизити ставки і спростити механізм справляння податку в Швеції, а Франція поступово відмовиться від широкого застосування податкових пільг соціального спрямування. Відповідно гармонізація персонального оподаткування в ЄС може відбутися лише у дуже віддаленій перспективі та паралельно з конвергенцією прямого оподаткування у всіх країнах світу.

Корпоративний податок утвердився як одне з основних джерел поповнення фінансових ресурсів держави у період Другої світової війни. Проте через кілька років після її завершення було помічено, що оподаткування прибутку може регулювати ринковий перелив капіталу та визначати тенденції розвитку інвестиційних процесів загалом. Відбувся перехід від використання майже винятково фіскального потенціалу податку до нарощування його регуляторних можливостей. Причому така зміна орієнтирів податкової політики з огляду на відсутність “закоренілих” традицій оподаткування прибутку, була наявна в усіх високорозвинутих країнах світу. Швеція,

Франція, Німеччина, Великобританія, США та Японія запровадили поряд з доволі високою ставкою корпоративного податку систему податкових пільг.

Пільги в оподаткуванні прибутку в кожній країні були своїми, що відповідали економіко-інституційним умовам. Німеччина обрала стратегію активного розвитку прискореної амортизації. Франція запровадила загальні та часткові (навіть у формі податкових канікул) преференцій. Одні пільги застосовувались для сприяння розвитку окремих галузей економіки й напрямків підприємництва, інші – з метою нарощування економічного потенціалу депресивних територій. Великобританія менше, ніж Німеччина і Франція, відстоювала ідею розбудови преференційного оподаткування. Її податкові пільги (прискорена амортизація, податковий кредит, знижені ставки податку) були спрямовані переважно на стимулювання науково-технічного прогресу. Доволі обмежено розвинувся пільговий інструментарій оподаткування прибутку в Швеції. Ця країна не вважала за доцільне істотно послаблювати фіскальні позиції корпоративного податку. США запровадили висхідну шкалу податку залежно від розміру доходу суб'єкта ринку (для сприяння розвитку малого і середнього бізнесу), а також прискорену амортизацію й інвестиційні податкові знижки. В Японії основним пільговим механізмом оподаткування прибутку стала диференціація ставок податку.

Криза кейнсіанської теорії та швидка глобалізація знову змусили переглянути підходи до корпоративного оподаткування. З одного боку, актуалізувалась потреба нарощування приватних інвестицій, а з іншого – капітал як найбільш мобільний чинник виробництва почав переходити у країни із більш сприятливим з економічної точки зору податковим середовищем і простим податковим законодавством. Стратегія встановлення високої ставки податку та розгалуженої системи податкових пільг була замінена розбудовою нейтрального оподаткування прибутку, яка передбачала поєднання низької ставки податку з поміркованим розвитком пільгового інструментарію<sup>163</sup>. Лише з початку 90-х рр. XX ст. донині базова став-

<sup>163</sup> Никитин С., Никитин А., Степанова М. Налоговые льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность в развитых странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 11. – С. 48.

ка корпоративного податку в Німеччині знизилась з 56 до 38,7%, Франції – з 45 до 34,4%, Швеції – з 52 до 28%, США – з 45 до 30%<sup>164</sup>. Країни, які більш активно розвивали пільгове оподаткування прибутку, найбільше звузили сферу застосування пільг.

Відомо, що нейтральне корпоративне оподаткування за низькою ставкою сприяє збільшенню обсягів інвестицій в умовах відлагодженого функціонування соціально-економічних систем високорозвинутих країн. Проте навіть їм не завжди варто підтримувати досягнуту стабільність. Час від часу потрібно ініціювати прогресивні зміни, які визначатимуть поступ у соціально-економічному розвитку. Для цього необхідні податкові пільги інвестиційного спрямування. На нашу думку, в подальшому податкові пільги знову набудуть широкого розповсюдження, але на якісно новій основі – сприяння науково-технічному прогресу і впровадженню екологічних технологій. При цьому розвиток європейської інтеграції визначатиме напрямки гармонізації оподаткування прибутку, а глобалізація спонукатиме до дедалі більшого вирівнювання фіскальної ефективності корпоративного податку в усіх країнах світу. Зауважимо, що механізми його справляння у державах Західної Європи і неєвропейських країнах відрізняться більше, ніж у середині ЄС-15.

Майнове оподаткування за останні 80 років істотно послабило власні фіскальні позиції<sup>165</sup>, але не відбулося його уніфікації в ЄС і глобальної конвергенції. Майнові податки, будучи однією з найдавніших складових податкових систем, мають чимало традицій справляння і у кожній країні по-різному забезпечують дотримання принципів економічної ефективності й соціальної справедливості у процесі перерозподілу ВВП<sup>166</sup>. Незважаючи на те, що світова конкуренція за розміщення капіталу змусила зменшити податкове навантаження на об'єкти власності, національні механізми майнового оподаткування залишились майже незмінними. Вважаємо, що

<sup>164</sup> Пансков В. Г., Князев В. Г. *Налоги и налогообложение: Учебник для вузов.* – М.: МЦФЭР, 2003. – С. 223–224; *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books.* – 2007 edition. – P. 92.

<sup>165</sup> Вишневський В. П., Чекіна В. Д. *Оподаткування нерухомості: теорія та зарубіжний досвід // Фінанси України.* – 2007. – № 11. – С. 48.

<sup>166</sup> Мельник В. М. *Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу: Монографія.* – К.: Комп'ютерпрес, 2006. – С. 84–87.

порівняно незначна фіскальна роль майнових податків і надалі не спонукатиме до активних пошуків шляхів їхнього реформування. Вони залишаться своєрідним осередком “консервування” національних традицій податкової політики, а трансформуватимуться більш фіскально ефективні форми оподаткування, як наприклад соціальні платежі.

Соціальне оподаткування почало розвиватись у другій половині минулого століття і швидко утвердилось як один з основних способів поповнення фінансових ресурсів держави. Більшість країн з розвинутою ринковою економікою відразу сприйняла ідею створення за рахунок внесків суб'єктів ринку – працедавців і громадян – найманих працівників державних соціальних фондів, видатки яких мають цільове призначення: утримання громадян похилого віку та інших верств непрацездатного населення, фінансова підтримка при захворюваннях і втраті роботи. Разом із тим, якщо високорозвинуті країни континентальної Європи встановили широкі межі соціального оподаткування, то США й Великобританія з їхнім скептичним ставленням до збільшення соціальних видатків обрали стратегію поміркованої фіскальної ефективності соціальних платежів. Японія зайняла проміжну між Західною Європою і США позицію, побудувавши фіскальне регулювання на базі створення сприятливого податкового середовища господарювання з одночасним наданням широкого спектра соціальних гарантій.

Активний розвиток соціального оподаткування виявив його здатність не лише вирішувати соціальні проблеми, а й спотворювати відтворювальні процеси. Так, по-перше, соціальні платежі працівників, які вираховуються з їхньої заробітної плати, як правило, за пропорційним принципом, поглиблюють соціальну диференціацію суспільства. Запровадження поряд з прогресивним персональним оподаткуванням пропорційного соціального оподаткування населення ускладнило завдання розбудови соціально справедливого фіску. По-друге, соціальні платежі роботодавців, які закладаються у собівартість продукції, зменшують прибутковість бізнесу. З огляду на це країни з доволі низьким навантаженням соціальних платежів на суб'єктів ринку мають змогу розвивати більш конкурентоспроможні виробництва, порівняно з країнами з більш фіскально орієн-

тованим соціальним оподаткуванням працедавців. І відповідно порушення балансу між економічними та соціальними пріоритетами формування й реалізації податкової політики може призвести до сповільнення зростання ВВП.

Кожна країна ЄС намагається нейтралізувати дію негативних ефектів соціального оподаткування. Німеччина, закріпивши одні з найбільших у світі зобов'язання щодо сплати соціальних платежів за працівниками, встановила високий рівень неоподаткованого мінімуму і низьку мінімальну ставку в персональному оподаткуванні, а також обрала стратегію доволі низької фіскальної ефективності корпоративного податку. Франція використовує прогресію у соціальному оподаткуванні та активно розвиває пільгове оподаткування прибутку. Швеція перебуває на позиціях дещо меншої, ніж у Франції, фіскальної ефективності соціальних платежів працедавців, одного з найбільш фіскально орієнтованих у світі персонального оподаткування і розбудовує нейтральне корпоративне оподаткування за порівняно низькою ставкою. Великобританія мінімізувала навантаження соціальних платежів як на працівників, так і на працедавців. Проте, на нашу думку, в перспективі Франція й Німеччина дещо знизять ставки соціального оподаткування (для збільшення власної конкурентоспроможності на ринках промислової продукції), а Великобританія, навпаки, більше інтегруючись у європейський економічний простір, посилить фіскальні позиції соціальних платежів. При цьому конвергенція соціального оподаткування в ЄС відбуватиметься на фоні менш активного розвитку інституту державних соціальних фондів в інших високорозвинутих країнах світу.

Отже, сучасна розбудова податкових систем Швеції, Франції, Німеччини і Великобританії, тенденції податкової гармонізації та розвитку світового оподаткування – це найкращі орієнтири для розробки довгострокової стратегії трансформації фіскальної сфери нових країн ЄС, а також України, яка прагне стати учасником інтеграційних процесів.



# 4

## ПОДАТКОВІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В НОВИХ КРАЇНАХ-УЧАСНИЦЯХ ЄС

### ***4.1. Стратегії розбудови систем оподаткування Кіпру та Мальти***

Кіпр і Мальта сьогодні встановили приблизно такий самий рівень перерозподілу ВВП, як Іспанія, Греція й Португалія. Ці невеликі за розміром країни з розвинутою ринковою економікою – нові учасниці ЄС, з одного боку, не мають особливих проблем із організацією ефективної фінансової діяльності держави, а з другого – прагнуть максимально використати ліберальні податкові інструменти для сприяння нарощуванню економічного потенціалу та зменшенню, завдяки цьому, свого відставання за рівнем соціально-економічного розвитку від високорозвинутих і середньорозвинутих країн ЄС-15. Кіпр і Мальта, будучи відмежованими від континентальної Європи середземноморськими островами, тривалий час розвивали переважно індустрію туризму і лише в останні десятиліття, із усвідомленням потреби проведення структурних трансформацій для поліпшення добробуту населення і переваг участі у інтегрованому європейському ринку, обрали стратегічний курс на розбудову соціально-економічних систем західноєвропейського зразка.

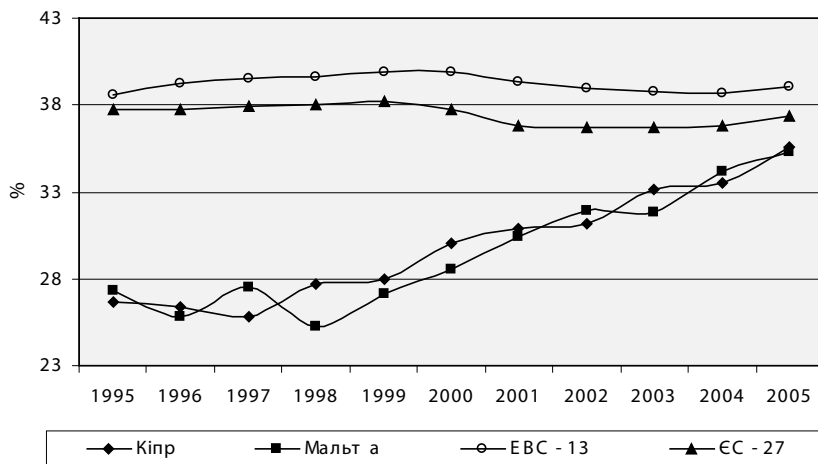
Перш за все, для того, щоб активізувати підприємництво й залучити ззовні значні обсяги капіталу, Кіпр і Мальта використали офшорні технології – створили надзвичайно сприятливе податкове середовище господарювання. І, потрібно зазначити, таке фіскальне рішення швидко дало очікуваний результат. Кіпр та Мальта стали країнами, у яких почали масово реєструватися навіть ті суб'єкти ринку, які вели фінансово-господарську діяльність на території

континентальної Європи. Для підприємницьких структур це була можливість зменшити податкове навантаження на бізнес, а для офшорних юрисдикцій – збільшити дохідну базу бюджетів у результаті розширення бази оподаткування. Значна частина бюджетних ресурсів Кіпру і Мальти спрямовувалась на фінансування структурних реформ, що в комплексі з активним розвитком приватного підприємництва (в тому числі із залученням іноземного капіталу) створило підґрунтя для довготривалого зростання ВВП на основі позитивних трансформаційних зрушень.

Щоправда, ці дві держави перетворились також на центри “відмивання” капіталу, а їхні фіскальні стратегії почали становити загрозу для функціонування державних фінансів країн Західної Європи (оподаткування останніх є одним з найбільш фіскально орієнтованих у світі). Крім того, Кіпр і Мальта відразу вважали використання офшорних технологій тимчасовим засобом – каталізатором, який має сприяти досягненню якісно нового рівня соціально-економічного розвитку та дати їм змогу швидко вступити до ЄС й ЕВС. Приєднання до цих інтеграційних утворень (передбачає певний рівень гармонізації фіскальних систем країн-претендентів з фіскальними системами західноєвропейських країн) було визнане Кіпром і Мальтою відправним моментом їхніх подальших соціально-економічних трансформацій і базовим елементом у розробці стратегії нарощування економічного потенціалу у перспективі. Потрібно також зазначити, що країни ЄС-15, захищаючи свої економічні інтереси, скористалися з ситуації – висунули вимогу якнайшвидшого проведення цими двома державами податкових реформ (повернення до традиційної моделі фіскального регулювання) як умову прискорення процесу їхньої євроінтеграції.

У 1995–1999 рр. Кіпр і Мальта утримували рівень оподаткування в межах 25–28% ВВП, а починаючи з 2000 р. розширювали фінансову діяльність держави (рис. 4.1.1). Посилення податкової експансії у цих країнах відбувалося синхронно, і вже у 2005 р. (після вступу у 2004 р. до ЄС) вони майже досягли середнього показника рівня перерозподілу ВВП у ЄС-27 і ЕВС-13. Причому жодна інша країна – сьогодні учасниця ЄС – у 1995–2005 рр. не підвищувала рівень оподаткування більше, ніж на 8%-х пункти

(максимальне розширення меж фінансової активності держави у Західній Європі було зафіксоване у Португалії на рівні 3,4%-х пункти). Ми вважаємо, що таке швидке посилення податкової експансії, хоч і дало змогу Кіпру й Мальті вже у 2008 р. приєднатися до єврозони, але зумовило зниження темпів зростання їхніх ВВП<sup>167</sup>. Навіть у середньорозвинутих країнах з доволі толерантним ставленням суспільства до постійних (відповідно до змін економіко-інституційного середовища) податкових трансформацій радикальні зміни в оподаткуванні дестимулюють підприємницьку ініціативу<sup>168</sup>.



**Рис. 4.1.1. Динаміка рівня оподаткування у Кіпрі, Мальті та групах країн ЄС<sup>169</sup>**

Сподіваємося, що подальший перехід Кіпру та Мальти від офшорних стратегій до інтегрованого ринкового саморегулювання буде м'якшим, а з поглибленням інтеграції їм вдасться поліпшити макро-економічну динаміку. Причому, на нашу думку, цим країнам не вар-

<sup>167</sup> У 2004–2005 рр. темпи економічного зростання у Кіпрі і Мальті були одними з найнижчих у ЄС.

<sup>168</sup> Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // Общество и экономика. – 2005. – № 2. – С. 118.

<sup>169</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку А.

то далі підвищувати рівень перерозподілу ВВП. Відмежованість від континентальної Європи – це фактор, який ускладнює залучення іноземного капіталу, а отже, вимагає значної лібералізації оподаткування. Крім того, менший, ніж у країнах Західної Європи, показник ВВП на одну особу населення<sup>170</sup> не дає змоги Кіпру й Мальті формувати і реалізовувати податкову політику за зразком високорозвинутих країн. У фіскальному регулюванні ці держави – нові учасниці ЄС – мають орієнтуватися насамперед на оптимізацію співвідношення податків і податкових платежів у структурі оподаткування.

Ефективні ставки оподаткування процесів споживання у Кіпрі і Мальті приблизно однакові за числовим значенням і менші середніх показників у ЄС-15, ЕВС-13 та ЄС-27 (табл. 4.1.1). Причому стандартна ставка ПДВ у Мальті на 3% пункти вища, ніж у Кіпрі.

Таблиця 4.1.1

**Ставки податків на споживання у Кіпрі, Мальті  
та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування процесів споживання	Стандартна ставка ПДВ	Знижені ставки ПДВ
Кіпр	19,3	15	5
Мальта	19,2	18	5
ЄС-15	22,6	x	x
ЕВС-13	21,8	x	x
ЄС-27	22,1	x	x

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 66, 306.

\*\* У 2004 р.

Кіпр і Мальта розвивають одні з найбільш фіскально ефективних у ЄС-27 системи непрямого оподаткування, але забезпечують понад 20% надходжень непрямих податків за рахунок мита й інших непрямих податків, які закладаються у собівартість продукції. Кіпр,

<sup>170</sup> У 2004 р. ВВП на одну особу населення у Кіпрі і Мальті становив відповідно 18,2 і 17,1 тис. дол. США в той час, коли найменший показник у ЄС-15 був зафіксований у Португалії на рівні 18,4 тис. дол. США (за даними Статистичного щорічника України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 562).

незважаючи на встановлення мінімальної у ЄС стандартної ставки ПДВ<sup>171</sup>, розбудовує найбільш фіскально ефективно серед країн з розвинутою ринковою економікою оподаткування ПДВ і, крім того, активно використовує фіскальні можливості акцизів. Ставки акцизного оподаткування нафтопродуктів у Кіпрі найнижчі на території інтеграційного утворення. Частка ПДВ і акцизів у ВВП Мальти дещо менша, порівняно з Кіпром. Мальта встановила нижчі, як у більшості країн ЄС, ставки акцизів для пального і слабоалкогольних напоїв, але покладає доволі вагомий фіскальний завдання щодо акцизного оподаткування тютюнової продукції. Кіпр і Мальта використовують одну знижену (5%) та нульову ставки ПДВ для соціально значимих груп товарів й послуг.

Ефективні ставки оподаткування праці у цих країнах є більш ніж на 10%-х пункти меншими середніх показників у ЄС-15, ЄВС-13 і ЄС-27, а різниця між стандартними ставками корпоративного податку у цих двох країнах становить 15%-их пункти (табл. 4.1.2). Крім того, Кіпр та Мальта розвивають схожі системи прогресивного персонального оподаткування з меншою, як у більшості країн Західної Європи<sup>172</sup>, максимальною ставкою податку.

Таблиця 4.1.2

**Ставки прямих податків і соціальних платежів у Кіпрі, Мальті та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування праці	Максимальна ставка персонального податку	Стандартна ставка корпоративного податку
Кіпр	24,6	30	10
Мальта	22,1	35	35
ЄС-15	36,6	x	30,1
ЄВС-13	36,8	x	30
ЄС-27	35,2	x	26,3

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 92, 307, 308.

<sup>171</sup> До 1 липня 2002 р. стандартна ставка ПДВ становила 10%, з 1 липня 2002 р. до 1 січня 2003 р. – 13%.

<sup>172</sup> За винятком Бельгії, яка запровадила пропорційний механізм персонального оподаткування за ставкою 30%.

Кіпр покладає найменші у ЄС фіскальні завдання щодо прямого оподаткування індивідуальних доходів і соціального оподаткування працівників. Він запровадив три ставки персонального податку: 20, 25, 30%<sup>173</sup>. Проте внаслідок того, що доходи громадян до 17086 євро звільнені від оподаткування, значна частина населення не сплачує персональний податок. Доходи від капіталу оподатковуються на пропорційній основі за ставкою 20%. У Кіпрі надходження соціальних платежів працедавців майже вдвічі перевищують надходження персонального податку і в три рази більші від надходжень соціальних платежів працівників. При цьому сукупна ставка соціального оподаткування роботодавців становить 8%. Ця країна займає 22 позицію у ЄС за показником фіскальної ефективності соціальних платежів.

Ще менша частка соціальних платежів у ВВП характерна для Мальти. Ця країна акумулює однакові обсяги надходжень соціальних платежів працедавців і працівників. Причому ставка соціального оподаткування для працедавців і працівників становить 10%, а для самозайнятих – 15%. Встановлена максимальна межа трудових доходів самозайнятих, які підлягають соціальному оподаткуванню. У 2005 р. Мальта використовувала прогресивний механізм справляння персонального податку за шістьма ставками<sup>174</sup>, особливі підходи до оподаткування доходів фізичних осіб – резидентів та нерезидентів, отриманих за її межами, а також податкові кредити (переважно щодо оподаткування дивідендів). Проте, незважаючи на те, що фіскальна ефективність персонального податку у Мальті у 2005 р. була вдвічі більшою, порівняно з Кіпром, ця країна займала останнє місце у ЄС за показником ефективної ставки оподаткування праці.

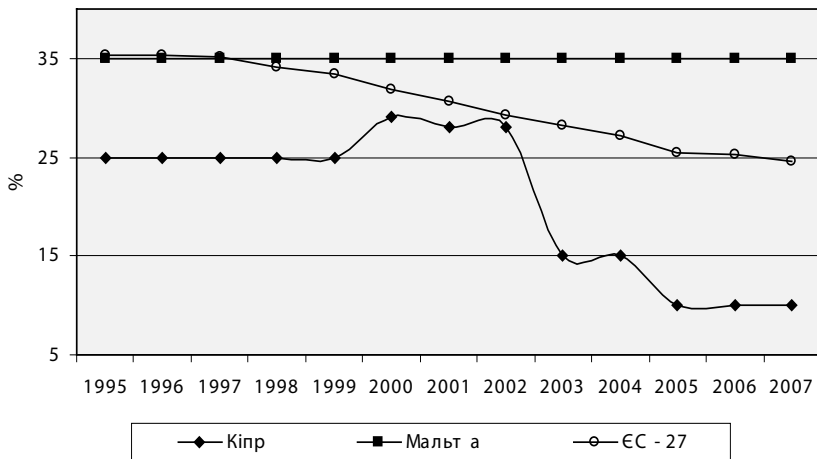
У 1995–2007 рр. Кіпр і Мальта використовували різні підходи до оподаткування прибутку. Причому, якщо у 1995–1999 рр. середня базова ставка корпоративного податку у ЄС була приблизно такою самою, як у Мальті, то у 2000–2002 рр. – близькою за числовим

---

<sup>173</sup> У 1991–2003 рр. – 20, 30 і 40%.

<sup>174</sup> З 1 січня 2007 р. Мальта зменшила кількість ставок персонального податку до чотирьох: 0, 15, 25 і 35%. За ставкою 0% оподатковуються індивідуальні доходи до 7600 євро, а за ставкою 35% – понад 15663 євро.

значенням до стандартної ставки оподаткування прибутку у Кіпрі (рис. 4.1.2). Мальта, на відміну від інших європейських країн із розвинутою ринковою економікою, у 1995–2007 рр. поєднувала базову ставку корпоративного податку 35% (у 2005 р. лише у Німеччині та Італії стандартна ставка оподаткування прибутку була вищою) з розгалуженою системою податкових пільг. Кіпр у 1995–1999 рр. утримував базову ставку податку на рівні 25%, у 2000 р. дещо підвищив податкове навантаження на прибуток суб'єктів ринку, які оподатковуються на загальних підставах, а з 2003 р. обрав стратегію розбудови нейтрального корпоративного оподаткування за низькою ставкою. У 2005–2007 рр. стандартна ставка корпоративного податку у Кіпрі була найнижчою у ЄС. Утім, у 2005 р. за показником фіскальної ефективності оподаткування прибутку Кіпр майже наздогнав Люксембург, а Мальта зайняла четверту позицію у ЄС після Люксембургу, Кіпру і Чехії.



**Рис. 4.1.2. Динаміка стандартної ставки корпоративного податку у Кіпрі, Мальті і у ЄС-27 загалом**<sup>175</sup>

<sup>175</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку В.

Мальта у корпоративному оподаткуванні запровадила податкові кредити для суб'єктів ринку, які виплачують і отримують дивіденди. Причому податкові кредити надаються в обсягах, еквівалентних сумі дивідендів. У цій країні також практикується зменшення оподаткованого прибутку на величину збитків минулих періодів і витрат інвестиційного характеру, а доходи від приросту капіталу оподатковуються корпоративним податком на загальних підставах за ставкою 35%. Ще однією особливістю оподаткування капіталу у Мальті є одна з найбільших у ЄС фіскальна орієнтованість майнових податків.

Кіпр також покладає доволі вагомі фіскальні завдання на майнові податки (у ЄС лише у Великобританії, Данії та Ірландії їх частка у податкових надходженнях більша). Незважаючи на те, що основним податковим елементом заохочення підприємництва у Кіпрі з 2003 р. слугує низька ставка корпоративного податку, ця країна не відмовилась від надання окремих податкових пільг для морського транспорту і суб'єктів ринку, які інвестують у розвиток власного бізнесу.

Сучасні податкові структури Кіпру і Мальти ми вважаємо близькими до оптимальних як з точки зору забезпечення фінансової бази функціонування держави, так і з позицій створення сприятливого податкового середовища господарювання за поточних економіко-інституційних умов. Те, що понад 45% податкових надходжень забезпечують непрямі податки, дає змогу уникнути значного зменшення доходів бюджетів у період погіршення економічної кон'юнктури, а порівняно незначне навантаження прямих податків і соціальних платежів на підприємницький сектор і населення не є дестимулюючим чинником розвитку легальної економіки. Проте з часом, з більшим поглибленням співробітництва між "новими" і "старими" членами ЄС, Кіпру й Мальті доведеться поступово відмовитись від офшорних стратегій<sup>176</sup>, перейти до ще більше схожого до західноєвропейського фіскального регулювання і, звісно, модифікувати податкові структури.

Щоправда, на нашу думку, цим двом острівним державам доцільно зберегти сучасні фіскальні позиції непрямого оподаткування.

<sup>176</sup> Інакше – їм не уникнути сповільнення зростання ВВП внаслідок "випадання" з інтеграційних процесів.



І для того, щоб не допустити зменшення надходжень ПДВ внаслідок відпливу найбільш чутливого до змін податкового середовища капіталу, необхідно буде підвищити стандартні ставки цього податку. Вже у найближчій перспективі одним з основних напрямків податкової політики Кіпру і Мальти має бути поступове зміщення фіскальних акцентів від оподаткування капіталу у бік оподаткування праці. Цим країнам потрібно дещо розширити перерозподільні можливості соціального (переважно роботодавців) та персонального оподаткування. Розвиток ліберальної моделі оподаткування прибутку дасть змогу уникнути значного зменшення надходжень корпоративного податку. Причому Мальті, найімовірніше, доведеться запозичити досвід корпоративного оподаткування Кіпру. Проте навіть в умовах значного підвищення рівня соціально-економічного розвитку ці країни – сьогодні нові учасниці ЄС – прагнутимуть хоча би часткового збереження своєї економічної й фіскальної ідентичності.

#### ***4.2. Постсоціалістичні моделі широких меж податкової експансії***

Країни постсоціалістичного простору – нові учасниці ЄС – змушені використовувати дещо інші, порівняно з країнами з розвинутою ринковою економікою, підходи у фіскальному регулюванні. Адже, по-перше, в умовах постсоціалістичного господарювання не можна сподіватись на високу ефективність нещодавно сформованої системи ринкового саморегулювання, а отже, необхідно надавати державі доволі широкі повноваження щодо коригування соціально-економічних процесів. По-друге, брак досвіду організації фінансової діяльності держави за ринкових перетворень збільшує ризик прийняття помилкових фіскальних рішень і тим самим створює обмеження у розширенні податкової експансії (неефективне акумулювання значного обсягу податкових надходжень і його трансформування у суспільні блага дестимулює розвиток легальної економіки і зумовлює поширення тінізації економічних відносин). По-третє, структурні перекося постсоціалістичного господарювання вимагають певного рівня лібералізації оподаткування. Постсоціалістичні

країни мають використовувати максимум, на перший погляд, обопільно несумісних фіскальних важелів, які дадуть змогу зменшити їхнє відставання у соціально-економічному розвитку від ЄС-15.

Вибір стратегії фіскального регулювання ускладнюють також постійні (об'єктивні) зміни економіко-інституційного середовища. Постсоціалістичні країни, на відміну від країн з розвинутою ринковою економікою, часто змушені вносити значні зміни у податкове законодавство. Якщо для країн Західної Європи першочерговим пріоритетом при формуванні та реалізації податкової політики є дотримання критерію стабільності, то для країн ЦСЄ – критерію гнучкості<sup>177</sup>. Стабільне, але вже неадекватне умовам господарювання, оподаткування є дестимулюючим фактором зростання ВВП. Щоправда, надмірний радикалізм у фіскальному регулюванні також не стимулює підприємницьку ініціативу (навіть якщо встановлюється близьке до оптимального співвідношення ринкового саморегулювання і фінансової діяльності держави). У постсоціалістичних (середньорозвинутих) країнах суб'єкти ринку толерантно сприймають податкові нововведення, але не можуть ефективно функціонувати за радикальних змін фінансових потоків<sup>178</sup>.

Всім країнам ЦСЄ – новим учасникам ЄС довелося стикнутися з багатьма труднощами при формуванні ринкових соціально-економічних систем, не вдалося уникнути значної тінізації економіки та належним чином провести всі намічені реформи. Проте найбільших успіхів у реалізації ринкових перетворень досягли Словенія, Угорщина, Чехія, Польща і Словаччина. Ці держави сьогодні економічно більш розвинуті, порівняно з іншими постсоціалістичними країнами, а тому мають змогу за прикладом середньорозвинутих країн ЄС-15 встановити доволі широкі межі податкової експансії без загрози сповільнення зростання ВВП. Утім, таку можливість використовують лише Словенія (у 2007 р. приєдналася до ЕВС), Угорщина, Чехія й Польща. Болгарія, навпаки, на початку ринкових перетворень пережила тривалу економічну кризу і сьогодні є однією із найменш

<sup>177</sup> Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монограф. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – С. 136–141.

<sup>178</sup> Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // Общество и экономика. – 2005. – № 2. – С. 118.

економічно розвинутих країн ЄС. Проте вона також прагне розширити сферу втручання держави у соціально-економічні процеси. Її фіскальна стратегія – створити найкращі передумови для економічного зростання на основі якнайшвидшого усунення “законсервованих” структурних диспропорцій і явищ транзитивного господарювання.

У 1995–2005 рр. Словенія і Угорщина утримували рівень оподаткування на позначці, близькій до середнього показника у ЄВС (рис. 4.2.1). Угорщина, провівши ліберальну податкову реформу, у 1998–2005 рр. не вдавалася до помітного коригування меж податкової експансії, а Словенія після зниження у 1996–1997 рр. рівня оподаткування реалізувала таку податкову політику, яка забезпечила випереджаюче збільшення фінансової бази функціонування держави, порівняно із зростанням ВВП<sup>179</sup>. У Польщі впродовж 1996–2004 рр. спостерігалася тенденція до зниження рівня оподаткування, а у 2005 р. відбулося розширення податкової експансії. Чехія, встановивши у 1995 р. найнижчий серед країн “четвірки” рівень перерозподілу ВВП, у 1996–1998 рр. поглибила ліберальну податкову реформу, у 2002–2004 рр. почала розширювати межі меж фінансової діяльності держави, а у 2005 р. знизила рівень оподаткування до 36,3% ВВП. Болгарія у 2001–2002 рр. зменшувала податкову експансію, але в 2003 р. змінила стратегію фіскального регулювання і в 2005 р. майже наздогнала за рівнем перерозподілу ВВП Чехію.

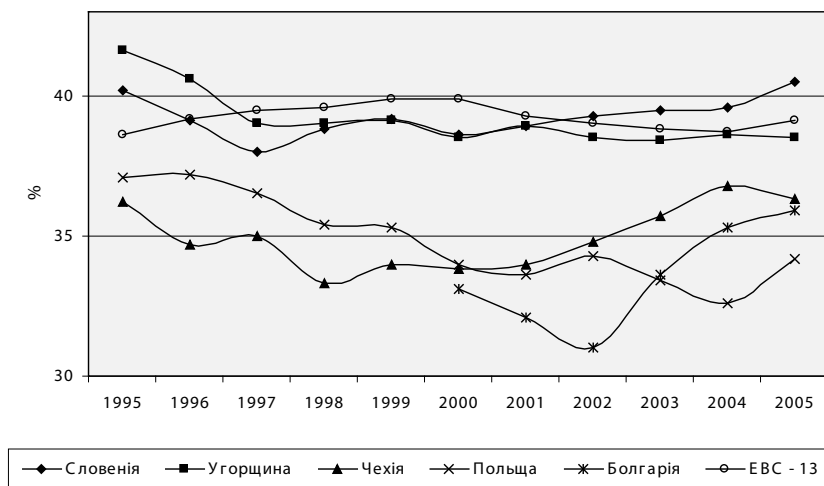
У Словенії у 2004–2006 рр. за рівня оподаткування близько 40% ВВП і виконання умов Пакту стабільності спостерігалася динамічне економічне зростання<sup>180</sup>. Це вказує на досягнення нею значного поступу у розбудові ефективної ринкової соціально-економічної й фіскальної систем. Те, що Болгарії у 2002–2005 рр. в умовах розширення податкової експансії майже на 5%-их пункти вдалося зберегти одні

---

<sup>179</sup> За ринкових трансформацій підвищення рівня перерозподілу ВВП може відбуватися не лише внаслідок змін податкового законодавства. У постсоціалістичних країнах заробітна плата й обсяги споживання (надходження персонального податку, соціальних платежів і податків на споживання) часто зростають швидшими темпами, ніж ВВП.

<sup>180</sup> Середньорічний темп економічного зростання у Словенії становив 4,5% в той час, коли найвищі показники приросту ВВП у ЄС-15 були зафіксовані у Ірландії й Люксембурзі на рівні 5 і 4,4% (Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2007. – С. 538).

з найвищих у ЄС темпи зростання ВВП<sup>181</sup>, можна вважати вдалим накладенням її фіскальної стратегії на тенденції відновлювального економічного розвитку<sup>182</sup>. Водночас проблеми із виконанням Угорщиною, Чехією та Польщею маастрихтських критеріїв щодо обмеження дефіциту бюджету і (або) частки державного боргу у ВВП дають нам змогу висловити думку про допущені ними помилки у фіскальному регулюванні. Ми вважаємо, що ці країни не уникнули прорахунків навіть у виборі сучасного співвідношення ринкового саморегулювання й фінансової діяльності держави. Угорщина, Чехія та Польща після успішного переходу до ринкового господарювання (за економічного зростання) могли, як Словенія, “оздоровити” державні фінанси і вступити до ЄВС, але не зробили цього.



**Рис. 4.2.1.** Динаміка рівня оподаткування у постсоціалістичних країнах ЄС з відносно широкими межами податкової експансії і країнах ЄВС<sup>183</sup>

<sup>181</sup> У 2004–2006 рр. середньорічний темп економічного зростання у Болгарії становив 6,3%.

<sup>182</sup> Країни, у яких на початку ринкових трансформацій відбулося значне поглиблення економічної кризи, сьогодні мають змогу швидко нарощувати ВВП за рахунок завантаження незадіяних тривалий час виробничих потужностей.

<sup>183</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку А.

На відміну від країн з розвинутою ринковою економікою, постсоціалістичним країнам не завжди вдається сформувати таку структуру видатків бюджетної системи, яка сприятиме зростанню ВВП. Доволі часто, намагаючись досягти західноєвропейських соціальних стандартів, країни ЦСЄ надають пріоритетне значення бюджетному фінансуванню соціальних програм. Причому нерідко приймають рішення про бюджетну підтримку функціонування сформованої ще за часів соціалістичного господарювання розгалуженої соціальної інфраструктури, а проведення структурних реформ відкладається на перспективу. Зокрема, Угорщина вдавалася до підвищення заробітних плат у бюджетній сфері і соціальних виплат, незважаючи на дефіцит бюджету понад 9% ВВП<sup>184</sup>. Словенія, навпаки, визнавши негативний вплив гіпертрофованого соціального сектору на макроекономічну динаміку за галузевих диспропорцій економіки та інституційної слабкості ринкового саморегулювання, уже взяла курс на зменшення соціальних видатків і збільшення інвестиційної складової державного бюджету<sup>185</sup>. Серед країн “четвірки” лише Чехія у 2003 р. трансформувала більше 10% фіскальних ресурсів у капітальні видатки<sup>186</sup>. У цій країні останнім часом спостерігається динамічне економічне зростання<sup>187</sup>.

Ще складнішим завданням для Словенії, Угорщини, Чехії, Польщі і Болгарії є оптимізація використання фіскально-регуляторного потенціалу оподаткування. В умовах порівняно низьких показників ВВП на одну особу населення<sup>188</sup> ці країни мають створити сприятливіше, ніж у високорозвинутих західноєвропейських країнах, податкове середовище господарювання. Крім того, значні обсяги тінізації економічних відносин змушують їх розвивати надійні податкові механізми фінансового забезпечення функціонування держави.

<sup>184</sup> Гесць В. М. Політика економічного зростання на основі розширення внутрішнього споживання та її наслідки // *Фінанси України*. – 2007. – № 9. – С. 15–19.

<sup>185</sup> Князев Ю. К. Налоговая реформа в Словении // *Финансы*. – 2007. – № 11. – С. 37.

<sup>186</sup> Соколовська А. М. Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки // *Фінанси України*. – 2006. – № 9. – С. 71.

<sup>187</sup> У 2004–2005 рр. середньорічний темп зростання ВВП становив 5,2%.

<sup>188</sup> У 2004 р. ВВП на одну особу населення у Словенії становив 18,8, Угорщині – 14,3, Чехії – 16,8, Польщі – 11,7, Болгарії – 7,7 тис. дол. США проти середнього показника 11 високорозвинутих країн ЄС 30,6 тис. дол. США (за даними Статистичного щорічника України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 562).

Згідно з даними табл. 4.2.1 у Словенії й Болгарії ефективні ставки оподаткування процесів споживання вищі за середній показник у ЄС-15, а в Угорщині і Польщі – менші за середній показник у ЄС (Чехії). Всі аналізовані країни запровадили знижені ставки ПДВ для соціально значимих товарів і послуг при складанні доволі вагомих фіскальних завдань в оподаткування ПДВ за стандартною ставкою.

Таблиця 4.2.1

**Ставки податків на споживання у постсоціалістичних країнах ЄС з відносно високим рівнем оподаткування і групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування процесів споживання	Стандартна ставка ПДВ	Знижені ставки ПДВ
Словенія	24,5	20	8,5
Угорщина	20,4	25	15; 5
Чехія	22,1	19	5
Польща	19,8	22	7; 3
Болгарія	24,6	20	7
ЄС-15	22,6	x	x
ЄВС-13	21,8	x	x
ЄС-27	22,1	x	x

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 66, 306.

Словенія у 2005 р. займала п'яту позицію у ЄС-27 за показником фіскальної ефективності непрямих податків та ПДВ. Причому ПДВ ввійшов до її податкової системи лише у 1999 р.<sup>189</sup>. Частка акцизів у ВВП Словенії, незважаючи на їхні доволі низькі ставки, вища, ніж у середньому в Західній Європі. Підакцизними товарними групами вважають: вугілля, газ, нафту, алкогольні і тютюнову продукцію, а також електроенергію (з 2007 р.). Крім того, Словенія акумулює доволі значні обсяги надходжень мита й інших непрямих податків, які закладаються у собівартість продукції. Болгарія, як Словенія, встановила стандартну ставку ПДВ на рівні 20%, але займає першу позицію у ЄС за показником його фіскальної ефективності. У Болгарії знижена ставка ПДВ застосовується

<sup>189</sup> До 1999 р. у Словенії справлявся податок з продажу.

ся лише щодо окремих послуг готелів. Крім того, ця одна з найменш економічно розвинутих постсоціалістичних країн є лідером у ЄС за показником фіскальної ефективності акцизів (5% ВВП). При цьому ставки акцизного оподаткування нафтопродуктів та тютюнових виробів у Болгарії утримуються на доволі низькому, як для країн Європи, рівні.

Чехія встановила найменшу серед аналізованих п'яти країн стандартну ставку ПДВ і займає 19 позицію у ЄС за показником його фіскальної ефективності. Чехія активніше, порівняно із Словенією, розвиває акцизне оподаткування, але не надає особливого значення використанню фіскального потенціалу мита й інших непрямих податків, які закладаються у собівартість продукції. Частка непрямих податків у ВВП Чехії є однією з найменших у ЄС. Угорщина, навпаки, розбудовує одну із найбільш фіскально ефективних у Європі систему непрямого оподаткування. Ця країна, як Данія й Швеція, у 2005 р. утримувала найвищу у світі стандартну ставку ПДВ, але, на відміну від них, активно використовувала регуляторний потенціал диференціації його ставок<sup>190</sup>. В Угорщині частка акцизів у ВВП дещо менша, ніж у Словенії. Польща встановила доволі високу стандартну ставку ПДВ і займає третю позицію у ЄС за показником фіскальної ефективності акцизів. У 2005 р. Польща застосовувала, поряд із двома зниженими, нульову ставку ПДВ (щодо книг).

Серед аналізованих п'яти країн лише у Болгарії у 2005 р. ефективна ставка оподаткування праці була менша від середнього показника у ЄС (табл. 4.2.2). Всі країни розвивають прогресивне персональне оподаткування і встановили нижчі, як у середньому на території інтеграційного утворення, стандартні ставки корпоративного податку.

Висока ефективна ставка оподаткування праці в Чехії зумовлена насамперед закладенням нею одних з найбільших у ЄС, після Франції та Німеччини, фіскальних завдань у соціальне оподаткування. Причому надходження соціальних платежів працедавців у Чехії майже втричі перевищують надходження соціальних платежів працівників і більш ніж вдвічі – надходження персонального податку. Сукупна ставка соціального оподаткування працедавців становить 35%, працівників – 12,5%. Самозайняті сплачують відрахування до державних со-

<sup>190</sup> 1 вересня 2006 р. стандартна ставка ПДВ була зменшена до 20%, а знижена ставка 15% – скасована.

ціальних фондів обсягом 47,5% від половини доходу за вирахуванням витрат. Чехія у 2005 р. використовувала чотири ставки персонального податку, найменші з яких становили 15 і 20%<sup>191</sup>, максимальна – 32%.

Таблиця 4.2.2

**Ставки прямих податків і соціальних платежів у постсоціалістичних країнах ЄС з відносно високим рівнем оподаткування та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування праці	Максимальна ставка персонального податку	Ефективна ставка оподаткування капіталу	Стандартна ставка корпоративного податку
Словенія	38,5	50	–	25
Угорщина	40,5	38	–	17,5
Чехія	41,3	32	23,2	26
Польща	35,5	40	22,2	19
Болгарія	34,2	24	–	15
ЄС-15	36,6	x	32,0	30,1
ЕВС-13	36,8	x	30,4	30
ЄС-27	35,2	x	27,3	26,3

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 92, 307, 308.

Угорщина також розвиває одне з найбільш фіскально ефективних у ЄС-27 соціальне оподаткування працевлаштування і надає значно менше значення використанню фіскального потенціалу соціальних платежів найманих працівників. Щоправда, на відміну від Чехії, Угорщина акумулює майже вдвічі менші надходження соціальних платежів працівників, порівняно із надходженнями персонального податку (займає 16 позицію у ЄС за показником його фіскальної ефективності). Персональне оподаткування Угорщини у 2005 р. базувалося на прогресії з двох ставок 18 і 38%<sup>192</sup>, розгалуженій системі податкових кредитів для платників, дохід яких не перевищував 15,6 тис. євро, а також передбачало оподаткування дивідендів та доходів від приросту капіталу на пропорційній основі за ставками 25 і 35%.

<sup>191</sup> Із 1 січня 2006 р. – 12 і 19%.

<sup>192</sup> У 2006 р. Угорщина знизила максимальну ставку персонального податку до 36%.



Словенія у 2005 р. лідувала у ЄС за показником фіскальної ефективності соціальних платежів працівників, покладаючи одні з найменших серед постсоціалістичних країн ЄС фіскальні завдання на соціальні платежі працедавців. Сукупна ставка соціального оподаткування працівників становила 22,1%, працедавців – 16,1%<sup>193</sup>. Крім того, Словенія займала 17 позицію у ЄС за показником частки персонального податку у ВВП. Ця країна використовувала прогресивний механізм оподаткування переважної більшості доходів населення за п'ятьма ставками в діапазоні 16–50%<sup>194</sup>, систему соціальних вирахувань із оподаткованого доходу та пропорційний механізм оподаткування доходів від капіталу.

У Польщі, як у Словенії, надходження соціальних платежів працівників перевищують надходження соціальних платежів працедавців. Причому Польща у 2005 р. займала 8 позицію у ЄС після Чехії й Словенії за показником фіскальної ефективності соціального оподаткування загалом, 20 – за показником фіскальної ефективності соціальних платежів працедавців і 22 – за показником фіскальної ефективності персонального податку. Польща запровадила три ставки прогресивного персонального оподаткування щодо більшості видів доходу – 19, 30 і 40%, але не надає особливого значення розбудові системи соціальних податкових пільг. Дивіденди у цій країні підлягають оподаткуванню персональним податком за ставкою 19%. Болгарія, навпаки, обрала стратегію превалювання фіскальної ролі соціальних платежів роботодавців над фіскальною значимістю соціального оподаткування працівників і персонального податку<sup>195</sup>. Болгарія значно відстає від “четвірки” за показником сукупної частки соціальних платежів у ВВП та закладає ще менші фіскальні завдання, як Польща, а пряме оподаткування індивідуальних доходів. Мінімальна ставка персонального податку у Болгарії становить 20%, максимальна – 24%<sup>196</sup>.

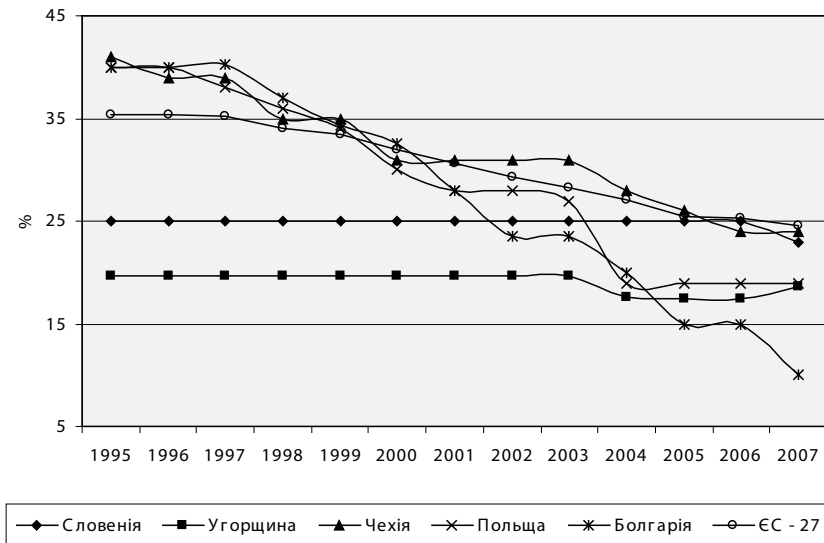
<sup>193</sup> Словенія поступово знижувала ставки відрхувань до державних соціальних фондів роботодавців, а у 2009 р. взагалі їх скасувала (Князев Ю. К. Налоговая реформа в Словении // Финансы. – 2007. – № 11. – С. 37).

<sup>194</sup> У 2007 р. Словенія зменшила кількість ставок персонального податку до трьох: 16, 27 і 41%.

<sup>195</sup> До 2010 р. навантаження соціальних платежів на роботодавців і працівників поступово вирівнялося.

<sup>196</sup> Ще в 1998 р. максимальна ставка персонального податку у Болгарії становила 40%.

Всі аналізовані країни у 1995–2007 рр. коригували стандартну ставку корпоративного податку (рис. 4.2.2). Утім, Словенія та Угорщина найбільше дотримувались принципу стабільності при розбудові своїх нейтральних систем оподаткування прибутку, а Чехія, Польща і Болгарія вдавалися до значних трансформацій щодо справляння податку на загальних підставах. Чехія знижувала базову ставку корпоративного податку майже синхронно зі зниженням середньої ставки в ЄС. Польща, початково тяжіючи до високої ставки податку і розгалуженої системи інвестиційних податкових пільг, з 2004 р. розвиває ліберальну модель оподаткування прибутку за стандартною ставкою 19%. Болгарія у 1999–2007 рр. знизила базову ставку податку з 40 до 10%.



**Рис. 4.2.2.** Динаміка стандартної ставки корпоративного податку у постсоціалістичних країнах ЄС з відносно високим рівнем перерозподілу ВВП і у ЄС-27 загалом<sup>197</sup>

<sup>197</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку В.

Менша, як в середньому у ЄС-15, ЕВС-13 і ЄС-27, ефективна ставка оподаткування капіталу в Чехії зумовлена насамперед тим, що ця країна, незважаючи на її третє місце на території об'єднаної Європи за показником фіскальної ефективності корпоративного податку, закладає порівняно незначні фіскальні завдання у майнове оподаткування. Майнові податки у Чехії формують близько 0,5% податкових надходжень. Ця країна обрала стратегію поєднання доволі низької стандартної ставки оподаткування прибутку з обмеженим переліком інвестиційних податкових пільг. Основні з них – знижена ставка податку 5% для інвестиційних і пенсійних фондів й оподаткування дивідендів за ставкою 15%. Словенія утримує приблизно таку саму, як Чехія, стандартну ставку корпоративного податку<sup>198</sup>, але активніше використовує пільгові податкові інструменти інвестиційного спрямування. Словенія запровадила знижену ставку оподаткування прибутку 10% для суб'єктів ринку, які функціонують на території спеціальної економічної зони, і ставку 0% – для інвестиційних і пенсійних фондів, страхових компаній. Ця країна у 2005 р. займала 15 позицію у ЄС за показником фіскальної ефективності корпоративного податку та акумулювала, як Угорщина, Польща й Болгарія, трохи більше 1% податкових надходжень за рахунок оподаткування майна.

Угорщина утримує базову ставку корпоративного податку на рівні, меншому 20%, і розбудовує найменш фіскально ефективне серед п'яти аналізованих країн оподаткування прибутку. Угорщина практикує використання системи інвестиційних податкових кредитів та вирахувань із бази оподаткування корпоративним податком. Польща у 2005 р. займала 18 позицію у ЄС за показником частки корпоративного податку у ВВП. Її оподаткування прибутку базується на стандартній ставці податку 19% і децю вужчому, ніж в Угорщині, застосуванні інструментарію інвестиційних податкових пільг (прискореної амортизації, податкових кредитів, особливих режимів оподаткування для суб'єктів ринку, які функціонують у 14 спеціальних економічних зонах, тощо). Болгарія сьогодні найбільше серед країн ЦСЄ – нових учасниць ЄС – перейнялась ідеєю лібералізації

<sup>198</sup> У 2008 р. стандартна ставка корпоративного податку у Словенії становила 22%, у 2009 р. – 21%, а з 2010 р. становить 20%.

нейтрального корпоративного оподаткування і встановила найменшу на території континентальної Європи стандартну ставку податку. Утім, у 2005 р. Болгарія займала 14 позицію у ЄС, після Люксембургу, Кіпру, Чехії, Мальти, Іспанії, Данії, Швеції, Нідерландів, Греції Бельгії, Ірландії, Фінляндії й Великобританії, за показником частки корпоративного податку у ВВП.

На нашу думку, найбільших успіхів у оптимізації використання фіскально-регуляторного потенціалу оподаткування серед п'яти аналізованих країн досягла Словенія. Вона встановила ширші, ніж високорозвинуті Німеччина, Люксембург, Нідерланди й Великобританія, межі податкової експансії і водночас обрала наближене до оптимального за її економіко-інституційних умов співвідношення податків і податкових платежів у структурі оподаткування. Те, що близько 40% від обсягу податкових надходжень формують надходження непрямих податків дає змогу Словенії акумулювати у бюджеті чималу частку доходів тіньової економіки, а доволі низьке сукупне навантаження корпоративного податку і соціальних платежів на суб'єктах ринку сприяє активному розвитку підприємництва. Крім того, Словенія дотримується позиції зменшення соціальної орієнтованості податкової системи та реалізує податкову політику на засадах системних поступових трансформацій. Щоправда, нас насторожує прагнення цієї країни повністю перекласти тягар соціальних платежів на громадян. За часткового згладжування прогресивного механізму справляння персонального податку (навіть в умовах доволі високого рівня доходів населення) така реформа соціального оподаткування призведе до поглиблення соціальної диференціації суспільства. Після досягнення поступу в детинізації економічних відносин Словенії буде доцільно знизити ставки соціальних платежів працівників і повернутися до соціального оподаткування працедавців.

Угорщина також встановила високий, як для постсоціалістичної країни, рівень перерозподілу ВВП і сформувала доволі раціональну податкову структуру на базі закріплення основних фіскальних завдань за непрямыми податками. Проте, на нашу думку, Угорщині все-таки необхідно дещо зменшити фіскальну роль соціальних платежів працедавців і обмежити соціальну складову функціону-

вання держави. Прийняття такого фіскального рішення в комплексі із подальшою розбудовою ліберальної системи оподаткування прибутку, дасть змогу поліпшити податкове середовище господарювання, а отже, досягти збільшення податкових надходжень за рахунок розширення бази оподаткування. Приріст податкових надходжень можна буде спрямувати на збільшення капітальних видатків бюджету, створивши передумови для економічного зростання у перспективі. Можливо, що за такої фіскальної політики Угорщині вдасться обмежити дефіцит бюджету 3%-ми ВВП, зменшити навантаження державного боргу на економіку і вступити до ЄВС.

У Чехії спостерігається переважання фіскальної ролі соціальних платежів над фіскальною роллю непрямих податків, що в комплексі з доволі високим навантаженням корпоративного податку на прибуток суб'єктів ринку частково нівелює позитивний вплив активного розвитку економічної складової функціонування держави на динаміку ВВП. Цій країні необхідно підвищити стандартну і знижену ставки ПДВ, зменшити ставки соціального оподаткування працевлаштувачів, розширити перелік інвестиційних пільг з корпоративного податку<sup>199</sup>, а також дещо змістити фіскальні акценти від соціального оподаткування працівників у бік персонального оподаткування. Звісно, з досягненням якісно нового рівня соціально-економічного розвитку Чехія матиме змогу посилити фіскальні позиції соціальних платежів, але сьогодні їй потрібно використати всі доступні податкові механізми для сприяння нарощуванню економічного потенціалу як умови оздоровлення державних фінансів і приєднання до єврозони. Крім того, не обов'язково зменшувати видатки державних позабюджетних фондів. Їх можна буде частково профінансувати за рахунок зростання надходжень ПДВ.

Польща, на нашу думку, також має зменшити фіскальні завдання, які покладаються на соціальні платежі. Щоправда, на відміну від Угорщини й Чехії, їй варто зменшити ставки соціального оподаткування працівників, підвищити диференційовані ставки ПДВ для компенсації фіскальних втрат і дещо знизити верхню межу доходу, яка підлягає персональному оподаткуванню за ставкою 30%.

---

<sup>199</sup> Не всі суб'єкти ринку у разі подальшого зниження стандартної ставки податку розширюватимуть свій бізнес.

Прийняття такого фіскального рішення перемістить основне податкове навантаження на відносно забезпечені прошарки суспільства, що в комплексі із розбудовою ліберальної системи оподаткування суб'єктів ринку, дасть змогу забезпечити динамічне зростання ВВП при формуванні надійної фінансової основи виконання державою покладених на неї функцій.

Те, що в Болгарії трохи більше 50% доходів бюджетної системи формують надходження непрямих податків, ми оцінюємо позитивно. В умовах значно вужчої, як у середньорозвинутих країнах Західної Європи, бази оподаткування прямими податками і соціальними платежами лише розвинуте непряме оподаткування може фінансово забезпечити функціонування держави, яка вирішила розширити сферу свого втручання у соціально-економічні процеси, встановивши доволі високий рівень перерозподілу ВВП. А втім, у перспективі, із підвищенням рівня доходів населення і звуженням тіньового сектору економіки, для цієї країни актуальним стане часткове зміщення фіскальних акцентів від непрямого у бік персонального оподаткування.

### ***4.3. Ліберальні податкові реформи у країнах Балтії, Словаччині і Румунії***

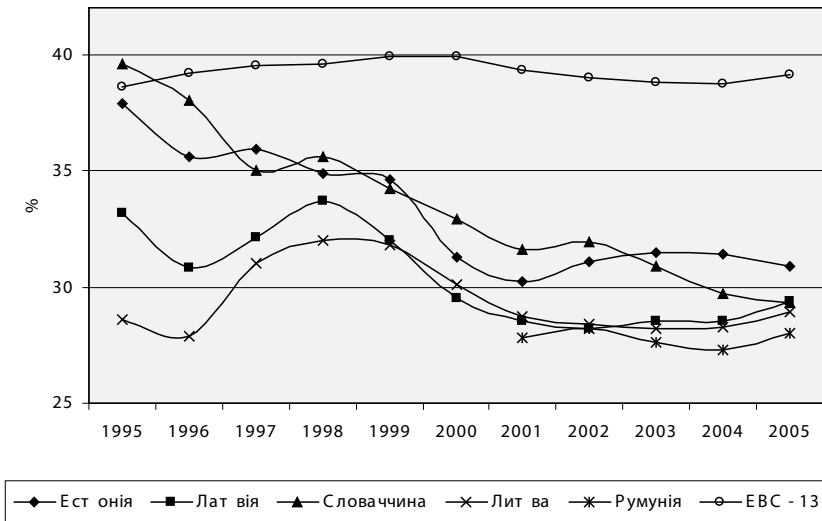
П'ять постсоціалістичних країн – Естонія, Латвія, Литва, Словаччина та Румунія встановили найнижчі у ЄС рівні оподаткування. Словаччина, доволі успішно перейшовши до ринкової моделі господарювання і будучи однією з найбільш економічно розвинутих країн ЦСЄ, обрала ліберальну фіскальну стратегію основним фінансовим елементом сприяння зростанню ВВП і, власне кажучи, відклала вирішення проблеми поліпшення якості соціально-економічного розвитку (розширення сфери втручання держави ще багато в чому відмінні від західноєвропейських відтворювальні процеси) на більш віддалену перспективу. Ця країна, на відміну від Словенії, Чехії, Угорщини й Польщі, в економічній політиці покладається насамперед на коригувальні можливості свого доволі ефективного, якщо порівнювати з країнами Балтії, ринкового саморегулювання.

Естонія, Латвія і Литва, отримавши у спадок від СРСР неефективні економіки і системи державного управління (мавши гірші, ніж інші постсоціалістичні країни ЄС-25, стартові можливості розбудови економіки на ринкових засадах), встановили помірний рівень оподаткування для того, щоб пом'якшити адаптацію підприємницького сектору до ринку. І, потрібно зазначити, в умовах лібералізації оподаткування їм вдалося швидко подолати кризові явища господарювання й розпочати нарощування економічного потенціалу. Проте країни Балтії, з одного боку, ще мають докласти чимало зусиль, щоби підвищити ефективність свого ринкового саморегулювання до західноєвропейського рівня, а з другого – не уникнули необхідності підвищення ефективності фінансової діяльності держави. Сьогодні Естонія, Латвія й Литва утримують доволі низький рівень оподаткування для заохочення підприємництва та паралельно оптимізують видатки бюджетної системи, намагаючись згладити доволі помітні структурні перекося соціально-економічного розвитку.

Румунія, як Болгарія, на початку ринкових перетворень пережила тривалу економічну кризу і є однією з найменш економічно розвинутих країн ЄС (має значно менші, ніж у Словаччині, можливості розширення меж податкової експансії). Водночас більші, як у Словаччині і навіть країнах Балтії, деформації ринкового господарювання вимагають доволі активного втручання румунської держави у соціально-економічні процеси. Для динамічного зростання ВВП Румунії необхідно фінансово забезпечити вирішення нагальних трансформаційних завдань (усунення диспропорцій галузевої структури економіки, реформування соціальної сфери, зміни інститутів з дедалі більшим утвердженням ринкових відносин тощо). Фіскальна стратегія Румунії – найбільш масштабна на території об'єднаної Європи, але менш активна, як у США, податкова лібералізація.

Як видно з рис. 4.3.1, Словаччина ще у 1995 р. утримувала доволі високий рівень оподаткування, а до 2005 р. звузила межі податкової експансії до 29,3% ВВП. Естонія у 1995–2001 рр. провела ліберальні податкові реформи, у 2002–2005 рр. не вдавалася до значних трансформацій оподаткування. Латвія у 1996 р. знизила рівень перерозподілу ВВП, у 1997–1998 рр. дещо розширила

межі фінансової діяльності держави, а з 1999 р. знову широко використовує ліберальні інструменти у фіскальному регулюванні. Литва у 2005 р., як десять років тому, дотримувалась позиції встановлення значно меншого, ніж більшість країн ЄВС-13, рівня оподаткування. Румунія у 2001–2005 рр. акумулювала у бюджетній системі близько 28% ВВП. Причому, якщо у 1995 р. різниця у межах податкової експансії Словаччини і Литви становила 11%-х пункти, то у 2005 р. відхилення між максимальним і мінімальним рівнями оподаткування в п'яти аналізованих постсоціалістичних країн було трохи меншим 3%-х пунктів.



**Рис. 4.3.1.** Динаміка рівня оподаткування у нових країнах ЄС з вузькими межами податкової експансії та країнах ЄВС<sup>200</sup>

Найвищі у ЄС у 2004–2006 рр. темпи зростання ВВП у Естонії та Латвії<sup>201</sup> можна вважати прикладом вдалого накладення їхніх

<sup>200</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку А.

<sup>201</sup> Середньорічний темп економічного зростання у Естонії становив 9,8%, у Латвії – 9,9% (Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осаулєнка. – К.: Консультант, 2007. – С. 538).



ліберальних фіскальних стратегій на тенденції швидкої розбудови інноваційно орієнтованої економіки (за сприятливої кон'юнктури<sup>202</sup>). Водночас дещо менші, ніж у цих країнах, темпи економічного зростання у Литві<sup>203</sup> в умовах найнижчого у ЄС-25 рівня оподаткування дають змогу висловити припущення про прийняття нею не завжди оптимальних фіскальних рішень. Те, що найбільш економічно розвинута серед аналізованих країн Словаччина до 2007 р. не виконувала умов Пакту стабільності<sup>204</sup> нашоухує нас на думку про допущення нею прорахунків у виборі стратегії фіскального регулювання. А відносно низькі, як для постсоціалістичної країни, яка лише протягом останніх 8–9 років почала нарощувати економічний потенціал (ще не вичерпала повністю можливостей приросту ВВП за рахунок завантаження незадіяних у часи кризи виробничих потужностей), темпи економічного зростання у Румунії<sup>205</sup> можуть бути наслідком обмеження сфери втручання держави у соціально-економічні процеси.

Як уже було зазначено у § 4.2, країни ЦСЄ часто спрямовують значні фіскальні ресурси на фінансування розгалуженої соціальної інфраструктури і приділяють набагато менше уваги розвитку економічної складової функціонування держави. Серед аналізованих чотирьох постсоціалістичних країн-учасниць ЄС-25 лише у Словаччині у 2003 р. видатки бюджету на економічну діяльність становили понад 5% ВВП<sup>206</sup>, а Румунія, встановивши найнижчий у ЄС рівень оподаткування та намагаючись першочергово досягти західноєвропейського рівня соціальних стандартів, мала змогу профінансувати тільки мінімальний пакет трансформаційних програм. Така соці-

<sup>202</sup> У 2009 р. у Латвії різко зменшились обсяги ВВП, що свідчить в тому числі про фіскальні прорахунки.

<sup>203</sup> У 2004–2006 рр. середньорічний темп економічного зростання Литви становив 7,6% в той час, коли найвищі показники приросту ВВП у ЄС-15 були зафіксовані у Ірландії і Люксембурзі на рівні 5 і 4,4%. У 2008–2009 рр. Литва також стикнулася із серйозним негативним впливом поглиблення світової економічної кризи.

<sup>204</sup> Це не завало Словаччині у 2009 р. вступити до ЕВС. Щоправда, невирішені проблеми її енергетичної безпеки, як показали перебої з постачанням російського газу, свідчать про нерациональну фінансову діяльність держави.

<sup>205</sup> У 2004–2006 рр. – 6,6%.

<sup>206</sup> Соколовська А. М. Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 71.

альна орієнтованість розбудови фіску, особливо якщо відбувається “консервування” неефективної галузевої структури економіки і транзитивних явищ господарювання, може бути дестимулюючим чинником економічного зростання й гальмувати процес детінізації економічних відносин<sup>207</sup>.

Щоправда, напрямки використання податкових надходжень – це не єдиний фактор, який визначає економічні стратегії та фіскальну поведінку платників податків. Набагато більшу загрозу для економічного зростання становить неоптимальне використання фіскально-регуляторного потенціалу оподаткування. З одного боку, за відносно низьких показників ВВП на одну особу населення Словаччина, країни Балтії й Румунія мають створити більш сприятливе, як у високорозвинутих західноєвропейських країнах, податкове середовище господарювання<sup>208</sup>. З другого боку, значний тіньовий сектор економіки змушує постсоціалістичні країни використовувати надійні податкові механізми фінансування видатків бюджетної системи.

Серед аналізованих п'яти країн лише в Естонії й Словаччині ефективні ставки оподаткування процесів споживання перевищують середній показник у ЄС (табл. 4.3.1). Всі країни встановили стандартну ставку ПДВ на рівні 18–19%, а Словаччина, як Данія, не вважає за доцільне використовувати регуляторний потенціал диференціації його ставок.

Доволі висока ефективна ставка оподаткування процесів споживання в Естонії зумовлена тим, що вона покладає одні з найбільших у ЄС, після Болгарії, Данії, Кіпру, Швеції й Словенії, фіскальні завдання на ПДВ, а також активніше, порівняно з країнами Західної Європи загалом, використовує фіскальні можливості акцизів. При цьому ставки акцизного оподаткування алкогольних напоїв, тютюнових виробів і нафтопродуктів у Естонії є одними з найнижчих на території об'єднаної Європи. Словаччина, незважаючи на вищу, як

<sup>207</sup> Жодній країні ЦСЄ не вдалося уникнути значної тінізації економіки. Так, наприклад, у Естонії тіньовий сектор становить близько 18,5% ВВП проти 5,8% ВВП в Австрії (*Scheider F., Enste D. Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences. Wash., 2000*).

<sup>208</sup> У 2004 р. ВВП на одну особу населення у Словаччині становив 12,2, Естонії – 12,4, Латвії – 11,1, Литві – 11,9, Румунії – 7,4 тис. дол. США проти середнього показника 11 високорозвинутих країн ЄС 30,6 тис. дол. США (за даними Статистичного щорічника України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 562).

в Естонії, стандартну і відсутність диференційованих ставок ПДВ<sup>209</sup>, у 2005 р. займала лише 11 позицію у ЄС за показником його фіскальної ефективності. Частка акцизів у ВВП Словаччини приблизно така сама, як в Естонії й Латвії. Водночас Словаччина не надає особливого значення використанню фіскального потенціалу мита та інших непрямих податків, які закладають у собівартість продукції, і поступається більшості високорозвинутим країнам ЄС за показником частки непрямих податків у ВВП.

Таблиця 4.3.1

**Ставки податків на споживання у постсоціалістичних країнах ЄС з низьким рівнем оподаткування та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування процесів споживання	Стандартна ставка ПДВ	Знижені ставки ПДВ
Естонія	23,8	18	5
Латвія	20,4	18	5
Словаччина	21,9	19	-
Литва	16,9	18	9; 5
Румунія	18,5	19	9
ЄС-15	22,6	x	x
ЄВС-13	21,8	x	x
ЄС-27	22,1	x	x

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 66, 306.

Ще менш фіскально ефективними, як у Словаччині, є непрямі податки у Латвії. Ця країна, незважаючи на встановлення таких, як в Естонії, стандартної і зниженої ставок ПДВ<sup>210</sup>, у 2005 р. ввійшла тільки до другої десятки країн ЄС-27 за показником частки цього податку у ВВП. У Латвії за зниженою ставкою ПДВ оподатковується ширший, ніж в Естонії, перелік соціально важливих товарів і послуг. Інша балтійська країна – Литва у 2005 р. практикувала ще більше, ніж Латвія, застосування диференціації ставок ПДВ і, крім того, приділяла найменше уваги серед постсоціалістичних країн ЄС ви-

<sup>209</sup> До 2004 р. Словаччина використовувала стандартну ставку ПДВ 20% і знижену – 14%.

<sup>210</sup> До 1 травня 2004 р. знижена ставка ПДВ у Латвії становила 9%.

користанню фіскальних можливостей акцизів (переважно щодо оподаткування нафтопродуктів і тютюнової продукції)<sup>211</sup>. Литва займала передостанню позицію у ЄС, випередивши лише Іспанію, за показником ефективної ставки оподаткування процесів споживання і акумулювала у бюджетній системі найменшу на території інтегрованого ринку частку непрямих податків. Румунія у 2005 р., хоч і випередила Словаччину за показником фіскальної ефективності ПДВ, але менш активно, порівняно з цією країною, розвивала акцизне оподаткування та займала 21 позицію в ЄС за показником фіскальної ефективності непрямих податків.

Серед п'яти аналізованих країн тільки в Латвії і Литві ефективні ставки оподаткування праці у 2005 р. перевищували середній показник у ЄС (табл. 4.3.2). Естонія, Латвія, Литва, Румунія й Словаччина, всупереч податковій практиці країн Західної Європи, запровадили пропорційний механізм справляння персонального податку. У всіх країнах ефективні ставки оподаткування капіталу та стандартні ставки корпоративного податку були значно меншими від середніх показників у ЄС-27, ЄС-15 та ЄВС-13.

Латвія закладає одні з найбільших серед постсоціалістичних країн ЄС фіскальні завдання у персональне оподаткування і уникає посилення фіскальної ролі соціальних платежів. Персональний податок у Латвії справляється за доволі високою пропорційною ставкою 25%. Щоправда, чимало доходів населення (дивіденди, доходи від приросту капіталу, виплати з пенсійних фондів тощо) не підлягають персональному оподаткуванню. Сукупне навантаження персонального податку й соціальних платежів на фізичних осіб у Латвії є найвищим серед аналізованих п'яти країн. Ставка соціального оподаткування працівників становить 9%. Латвія у 2005 р. займала 16 позицію у ЄС за показником фіскальної ефективності соціальних платежів працедавців. Суб'єкти ринку сплачують соціальні платежі за ставкою 24,09%. Ця країна встановила верхню і нижню межі доходу, який підлягає соціальному оподаткуванню<sup>212</sup>.

<sup>211</sup> У 2007 р. Литва включила до переліку підакцизних товарів вугілля, а з 2010 р. – планувала запровадити акцизне оподаткування електроенергії і природного газу.

<sup>212</sup> *Таранов І. М.* Європейський досвід оподаткування: податкові технології Латвійської республіки // *Світ фінансів.* – 2007. – № 4 (13). – С. 170.

Таблиця 4.3.2

**Ставки прямих податків і соціальних платежів  
у постсоціалістичних країнах ЄС з низьким рівнем оподаткування  
та групах країн ЄС у 2005 р., %\***

Країни	Ефективна ставка оподаткування праці	Пропорційна ставка персонального податку	Ефективна ставка оподаткування капіталу	Стандартна ставка корпоративного податку
Естонія	33,1	24	8,1	22
Латвія	36,2	25	7,8**	15
Словаччина	33,7	19	14,4	19
Литва	35,9	33	11,4	15
Румунія	26,7	16	–	16
ЄС-15	36,6	x	32,0	30,1
ЕВС-13	36,8	x	30,4	30
ЄС-27	35,2	x	27,3	26,3

\* Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 92, 307, 308.

\*\* У 2004 р.

Литва, запровадивши найвищу на території постсоціалістичного простору пропорційну ставку прямого оподаткування заробітної плати<sup>213</sup> і, на відміну від Латвії, оподаткувавши дивіденди, роялті, рентні доходи, доходи від приросту капіталу, пенсійні виплати та інші види доходів громадян за ставкою 15%, у 2005 р. була лідером серед нових країн ЄС за показником фіскальної ефективності персонального податку. Литва, як Латвія, не надає особливого значення розвитку інституту державних соціальних фондів. Ставки соціального оподаткування у Литві у 2005 р. становили 31% для працевлаштуваних<sup>214</sup> і 3% для працівників. Естонія також утримує навантаження соціальних платежів на фізичних осіб на мінімальному рівні, але займає четверте місце у ЄС, після Франції, Швеції й Чехії, за показ-

<sup>213</sup> У 2006–2008 рр. Литва знизилу ставку персонального оподаткування до 24%.

<sup>214</sup> У 2006–2007 рр. у Литві справлявся корпоративний професійний податок за ставками 4% (2006 р.) і 3% (2007 р.), надходження якого спрямовувались на фінансування соціальних програм та заходів.

ником фіскальної ефективності соціальних платежів працедавців. Частка персонального податку у ВВП Естонії у 2005 р. була близькою за числовим значенням до показника Латвії. Естонія встановила доволі високий неоподатковуваний мінімум доходів громадян і поступово знижує ставку персонального оподаткування<sup>215</sup>.

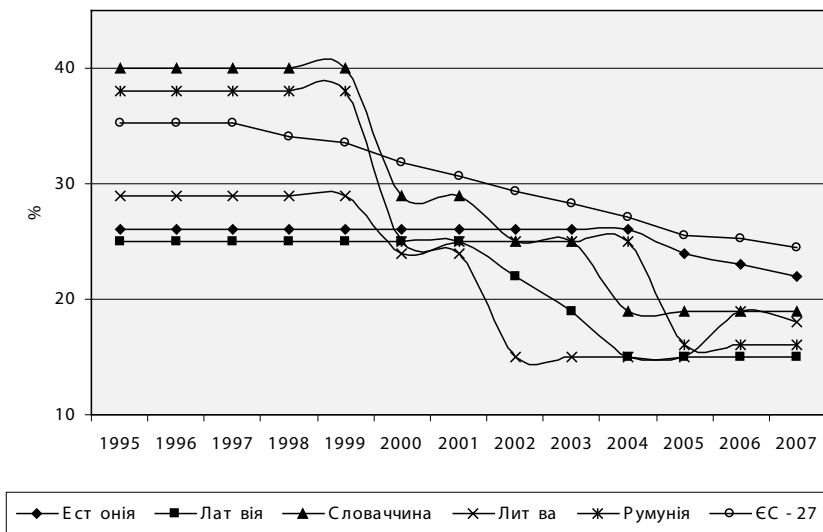
Словаччина найбільш активно серед п'яти аналізованих країн розвиває соціальне оподаткування. Вона займає 11 позицію у ЄС за показником фіскальної ефективності соціальних платежів працедавців і більше, ніж країни Балтії, використовує фіскальний потенціал соціальних платежів працівників. Словаччина встановила найнижчу на території об'єднаної Європи максимальну (пропорційну) ставку і запровадила розгалужену систему пільг у прямому оподаткуванні доходів фізичних осіб, завдяки чому у 2005 р. займала передостанню позицію у ЄС, випередивши тільки Румунію, за показником частки персонального податку у ВВП. Персональне оподаткування Румунії сьогодні базується на найменшій у ЄС пропорційній ставці 16%<sup>216</sup>. Ця країна є останньою в другій десятці країн ЄС-27, поступившись Словаччині та Естонії, за показником фіскальної ефективності соціальних платежів. Причому співвідношення соціального оподаткування суб'єктів ринку – працедавців і найманих працівників у Румунії становить 2,2 : 1.

Всі аналізовані постсоціалістичні країни у 1995–2007 рр. знижували базову ставку корпоративного податку (рис. 4.3.2). Словаччина до 1999 р. поєднувала високу ставку оподаткування прибутку на загальних підставах з розгалуженою системою податкових пільг, а в 2000–2004 рр. поступово перейшла до ліберальної моделі корпоративного оподаткування за стандартною ставкою 19%. Румунія у 1999–2005 рр. знизила базову ставку корпоративного податку більш ніж вдвічі. Країни Балтії у 1995–2007 рр. дотримувались позиції встановлення нижчих, як в середньому у ЄС, стандартних ставок оподаткування прибутку. Естонія у 1995–2004 рр. утримувала базову ставку корпоративного податку на рівні 26%, у 2005 р.

<sup>215</sup> У 1994–2004 рр. ставка персонального податку в Естонії становила 26%, у 2006 р. – 23%, у 2007 р. – 22%, у 2008 р. – 21%, у 2009 р. – 20%.

<sup>216</sup> До 2005 р. Румунія використовувала прогресивний механізм справляння персонального податку із чотирьох ставок (18–40%).

знизила її до 24%, у 2006 р. – до 23%, у 2007 р. – до 22%. Латвія у 2000–2004 рр. знизила стандартну ставку оподаткування прибутку з 25 до 15%. Литва, спочатку помітно лібералізувавши корпоративне оподаткування, у 2006 р. підвищила базову ставку податку до 19%, а в 2007 р. знизила її до 18%.



**Рис. 4.3.2. Динаміка стандартної ставки корпоративного податку в постсоціалістичних країнах ЄС з низьким рівнем перерозподілу ВВП і в ЄС-27 загалом <sup>217</sup>**

Найвища серед п'яти аналізованих країн ефективна ставка оподаткування капіталу у Словаччині зумовлена насамперед тим, що вона доволі активно використовує фіскальний потенціал корпоративного податку (займає 16 місце у ЄС-27 за показником його частки у ВВП) і акумулює близько 1,8% податкових надходжень за рахунок майнових податків. Словаччина вирівняла ставки оподаткування прибутку на загальних підставах, ПДВ і персонального податку і обмежила застосування інвестиційних податкових пільг (по-

<sup>217</sup> Побудовано за даними, наведеними у додатку В.

даткових канікул та знижених ставок корпоративного податку для окремих суб'єктів ринку). Румунія встановила на 3%-их пункти меншу, ніж Словаччина, ставку корпоративного податку, але у 2005 р. займала 17 позицію у ЄС за показником його фіскальної ефективності. Румунія доволі вузько застосовує пільговий інструментарій в оподаткуванні прибутку і формує трохи більше 1% податкових надходжень за рахунок розвитку майнового оподаткування.

Литва і Естонія, навпаки, майже не використовують фіскальний потенціал майнових податків, але запровадили розгалужену систему преференцій при справлянні корпоративного податку. Литва встановила знижені ставки оподаткування прибутку для малих підприємств, аграрного сектору і кредитних спілок. Естонія поєднує найвищу серед п'яти аналізованих країн ЦСЄ (але нижчу, як в середньому в ЄС) базову ставку корпоративного податку із широким використанням нульової ставки для сприяння розвитку окремих напрямків підприємницької діяльності. Основними елементами пільгового оподаткування прибутку в Латвії є прискорена амортизація й преференції для малого бізнесу у формі податкового кредиту<sup>218</sup>. Латвія акумулює 0,7% податкових надходжень за рахунок майнового оподаткування. Всі країни Балтії входять до третьої десятки країн ЄС за показником фіскальної ефективності корпоративного податку.

На нашу думку, найбільших успіхів у оптимізації використання фіскально-регуляторного потенціалу оподаткування серед п'яти аналізованих країн досягла Естонія. Ця країна, хоч і не вдається до розширення економічної складової функціонування держави, проте створила сприятливі умови для збільшення ВВП за рахунок низького навантаження корпоративного податку на прибуток. Закріплення основних зобов'язань щодо сплати соціальних платежів за працедавцями при порівняно незначній фіскальній ролі персонального податку дає змогу Естонії утримувати внутрішній споживчий попит на доволі високому рівні в той час, як активне використання фіскальних можливостей ПДВ та акцизів забезпечує акумулювання у бюджеті чималої частини доходів тіньової економіки. Позитивної оцінки заслуговує також те, що Естонія у 1995–2005 рр.

<sup>218</sup> Таранов І. М. Європейський досвід оподаткування: податкові технології Латвійської республіки // Світ фінансів. – 2007. – № 4 (13). – С. 169.



не намагалася звести до мінімуму втручання держави у соціально-економічні процеси, коригує фіскальну експансію відповідно до змін економіко-інституційного середовища і обрала стратегію поступових трансформацій оподаткування. Щоправда, на наш погляд, цій країні доцільно повернутися до прогресивного персонального оподаткування, запровадивши дещо вищі ставки податку для порівняно забезпечених суспільних груп. В умовах значно більшого, як у Західній Європі, розшарування населення за рівнем доходу необхідно використовувати диференційований підхід у справлянні персонального податку, а не знижувати його пропорційну ставку.

Латвії варто перейти від широкого застосування диференціації ставок ПДВ до зменшення навантаження персонального податку на громадян з низьким рівнем достатку (з відновленням прогресивного механізму його справляння) і закріплення більших зобов'язань щодо фінансування державних потреб за заможними прошарками суспільства (підвищення максимальної ставки персонального податку). Така зміна підходу у формуванні та реалізації податкової політики зміцнить фінансову базу функціонування держави, а подальша розбудова ліберального корпоративного оподаткування і помірне навантаження соціальних платежів на підприємницький сектор сприятиме економічному зростанню як у короткостроковій, так і в більш віддаленій перспективі.

Литві також доцільно посилити фіскальні позиції ПДВ, запровадити прогресію у справлянні персонального податку і, крім того, відмовитись від радикалізму у прийнятті податкових рішень. На нашу думку, запровадження нових акцизів, тимчасове функціонування додаткового соціального платежу для працедавців та підвищення стандартної ставки корпоративного податку для компенсації фіскальних втрат від різкого зниження ставки прямого оподаткування доходів фізичних осіб, як і обмеження сфери втручання держави у відтворювальні процеси, гальмували нарощування економічного потенціалу цієї країни.

І, звісно, ми не вважаємо оптимальними реформу ПДВ і відмову від прогресивного механізму справляння персонального податку у Словаччині. Цій одній із найбільш економічно розвинутих постсоціалістичних країн ЄС варто було б використати можливості

розширення меж податкової експансії для фінансування видатків “бюджету розвитку”. Крім того, звільнення порівняно забезпечених прошарків словацького суспільства від зобов'язання бути основним “донором” бюджетної системи навряд чи може забезпечити значний поступ у детінізації економічних відносин і позитивно вплинути на відтворювальні процеси у перспективі.

В Румунії необхідно запровадити обмежено прогресивний механізм персонального оподаткування з помірно максимальною ставкою (щоб уникнути радикального підвищення податкового навантаження на високі доходи), а також посилити фіскальні позиції ПДВ. Причому Румунія, з огляду на порівняння фіскальної ефективності і ставок ПДВ у п'яти аналізованих країнах, має змогу збільшити надходження цього податку навіть за рахунок звуження сфери застосування пільгових механізмів та поліпшення його адміністрування. Така фіскальна трансформація може зміцнити фінансову основу функціонування держави (дасть змогу провести нагальні структурні реформи) за порівняно вузької бази оподаткування прямими податками і соціальними платежами.

Із підвищенням рівня соціально-економічного розвитку (збільшенням доходів населення) постсоціалістичні країни ЄС з сьогодні низьким рівнем перерозподілу ВВП матимуть змогу активніше запозичувати досвід розбудови оподаткування високорозвинутих західноєвропейських країн.

# 5

## ПРАГМАТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ ДО ЄС

### ***5.1. Розвиток фіскальної сфери України в умовах ринкових перетворень***

З початком ринкового трансформування системи соціально-економічних відносин в Україні, як в інших країнах колишнього соціалістичного табору, виникла проблема формування якісно нових перерозподільних процесів на базі централізації податків і податкових платежів. На зміну притаманним соціалістичному господарюванню директивним формам акумулювання та використання бюджетних коштів мали прийти нові ринкові, надміру громіздка і бюрократизована, а тому неефективна етатична модель розбудови соціально-економічної системи та державних фінансів потребувала заміни здатною до саморегулювання ринковою організацією економічних відносин з елементами державного фінансового коригування несприятливих для суспільного розвитку відтворювальних пропорцій. Причому те, що фіск в Україні має мінімально відрізнятись від своїх західних прототипів перші ідеологи економічних реформ вважали очевидним: ринкова економіка немислима без сучасних ринкових форм перерозподілу ВВП, із трансформуванням економіки повинна трансформуватись і сфера державних фінансів.

Перший етап формування ринкової системи перерозподільних відносин (1991–1993 рр.) розпочався ухваленням Закону України “Про систему оподаткування” та інших законів, які регламентували справляння окремих податків та податкових платежів. Причому чимало податкових законів до кінця 1993 р. було відкориговано і доповнено. У 1992 р. 82,8% доходів Зведеного бюджету України

формували надходження таких традиційних для країн з розвинутою ринковою економікою податків і податкових платежів, як ПДВ, акцизний збір, мито, податок на прибуток (згодом був замінений податком на дохід), прибутковий податок з громадян, земельний податок, податок з власників транспортних засобів, ресурсні платежі тощо. У 1993 р. був ухвалений Закон України “Про місцеві податки і збори”, але частка податкових надходжень у структурі доходів Зведеного бюджету зменшилась і становила лише 73,8%.

Більшість економічних суб'єктів, відчуваючи ще з часів існування СРСР труднощі у веденні фінансово-господарської діяльності і функціонуючи у невідомому їм донедавна ринковому економічному середовищі, не мала змоги сплачувати податки й податкові платежі, які часто перевищували 40% виручки від реалізації їхньої продукції<sup>219</sup>. Крім того, непристосованість до транзитивної економічної дійсності механізмів і процедур нарахування та сплати податків, часті зміни і суперечливість норм податкового законодавства ускладнювали адаптацію економіки до нових фіскальних реалій. Настала глибока економічна криза. Виникла заборгованість зі сплати податків, а з початком приватизаційних процесів та активізацією приватного підприємництва – ухилення від оподаткування. Акумулявати достатні для фінансового забезпечення функціонування держави обсяги податкових надходжень за рахунок звичних для країн Заходу, але на той час надміру фінансово обтяжливих і технічно складних для економічних суб'єктів України, податків та податкових платежів ставало дедалі важче.

З одного боку, це можна було передбачити. Проте, з другого боку, немає сенсу говорити про те, що сформувати адаптовану до економіко-інституційних умов України податкову систему можна було відразу. Хрестоматійні розробки фінансової науки Заходу не давали відповіді на питання, якими повинні бути оподаткування і перерозподільні відносини загалом за ринкового трансформування соціально-економічної організації суспільного розвитку, а вітчизняні науковці-фінансисти не мали необхідного досвіду для вироблення

---

<sup>219</sup> З урахуванням внесків до Пенсійний фонду, фондів державного соціального страхування й Фонду Чорнобиля, які не належать до “податкових надходжень зведеного бюджету”, але мають податковий характер.

концепцій фіскального регулювання (на ринкових засадах)<sup>220</sup>. Вже у 1991–1993 рр. як з теоретичних, так і з управлінських позицій важко було затверджувати видатки бюджетів, максимально орієнтовані на сприяння пришвидшенню трансформаційних процесів. Більш того, успадковані з радянських часів традиції розподілу, а точніше – розпорощення і “проїдання”, бюджетних коштів були настільки стійкими, що передбачити фінансування видатків на трансформаційні цілі було майже неможливо.

Значні фінансові вливання держави в утримання гіпертрофованої соціальної інфраструктури, оборонної сфери, управлінського апарату, видатки на ліквідацію наслідків Чорнобильської катастрофи, а також інерційна бюджетна підтримка функціонування збиткових державних підприємств вимагали такої експансії фіску, яку не забезпечували ні акумулювання надходжень податків і податкових платежів, ні централізація доходів бюджетів загалом. Дефіцити зведених бюджетів у 1992 і 1993 рр. становили 13,7 і 5,1% ВВП – мало не астрономічні (для країн із розвинутою ринковою економікою) величини. Ці дефіцити покривалися переважно кредитами НБУ (емісійним шляхом), що через руйнівні інфляційні наслідки для економіки і фіскальної сфери<sup>221</sup>, можна вважати прорахунком у вирішенні проблеми збалансування бюджетів, а також за допомогою міжурядових позик – перших (неринкових) форм державного запозичення, використання яких дало змогу дещо пом’якшити розвиток кризових явищ державних фінансів.

Другий етап формування ринкової системи перерозподільних відносин (1994–2000 рр.) вимагав усунення податкових дестабілізаторів економічного розвитку одночасно зі збільшенням фінансового забезпечення функціонування держави. У 1994 р. була ухвалена друга редакція Закону України “Про систему оподаткування”. У 1995 р. відбулось зниження ставки ПДВ з 28 до 20% та повернення до податку на прибуток (остання зміна зумовила ухвален-

---

<sup>220</sup> Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монограф. / За наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – С. 289.

<sup>221</sup> Темпи інфляції 10256% на рік, зафіксовані в Україні у 1993 р., зумовили загострення кризи платежів з відповідним погіршенням ситуації із акумулюванням податкових надходжень.

ня третьої редакції Закону України “Про систему оподаткування” у 1997 р.). З фіскальною метою, з одного боку, і для пристосування до транзитивного середовища господарювання, з другого, коригувалися механізми нарахування і сплати податків. Так, наприклад, у 1997 р. відбувся перехід від касового методу визначення дати виникнення податкових зобов'язань і податкового кредиту з ПДВ до їх визначення за правилом першої з подій. Утім, незважаючи на всі нововведення, частка податкових надходжень у доходах зведених бюджетів зменшувалась, становивши у 2000 р. лише 63,7%.

І в цьому немає нічого дивного. Адже, по-перше, відбулася податкова лібералізація. По-друге, економіка продовжувала адаптуватись до ринкових умов господарювання та оподаткування – збільшувалась податкова заборгованість. По-третє, податкове законодавство вже було настільки громіздким і “лабіринтоподібним”, що суб'єкти ринку доклали неабияких зусиль, щоб належним чином виконати свій фіскальний обов'язок. Ненавмисні податкові правопорушення набули масового характеру. По-четверте, все ще значні відмінності у конкурентних умовах функціонування офіційної й неофіційної економік зумовлювали поширення тінізації економічних процесів. І навіть запровадження під кінець другого етапу розбудови системи перерозподільних відносин галузевих і територіальних податкових пільг (без встановлення взаємозв'язків у механізмах їхнього надання й реалізації інвестиційних проектів), спрощених форм оподаткування малого бізнесу (власне кажучи, ефективного “прикриття” ухилення від сплати податків за розширення економічної діяльності) і скасування зборів у Фонд Чорнобиля (не забезпечило значного зменшення податкового навантаження) не були потужним імпульсом для активізації легального підприємництва. Щоправда, лібералізація і корекція оподаткування загалом зумовили макроекономічну стабілізацію у 1997–1999 рр., а з 2000 р. – економічне зростання.

З одного боку, прийняті у 1994–2000 рр. податкові рішення можна вважати оптимізацією експансії фіску. Адже було знижено рівень перерозподілу ВВП, а також усунуто, хоча часто шляхом ускладнення механізмів оподаткування, основні невідповідності запроваджених зрілих ринкових податкових форм транзитивним реаліям вітчизняно-

го господарювання. Проте, з другого боку, те, що зміни відбувались без належного врахування впливу нововведень на функціонування економіки і державних фінансів та без їхнього узгодження між собою, тобто методом спроб і помилок, не можна вважати позитивним для розбудови фіскальної сфери. Одні трансформації оподаткування або поліпшували податкове середовище господарювання і таким чином забезпечували зміцнення податкового потенціалу України у перспективі, або збільшували поточні доходи бюджетів. Інші, не вирішивши ні регулювальних, ні фіскальних завдань, підривали фінансову базу функціонування держави, внаслідок чого обмежували можливості подальшого зниження ставок податків та використання інших (більш дієвих) податкових механізмів заохочення підприємництва. Було втрачено значні податкові резерви сприяння ринковому трансформуванню соціально-економічної системи на основі зростання ВВП. І ці втрати вже не можна виправдати відсутністю досвіду розробки концепції фіскального регулювання у вітчизняних науковців-фінансистів та практиків.

Фіскальна політика щодо формування видаткової частини бюджетів також не була оптимальною. Практична відсутність реформ у соціальній сфері змушувала витратити значні бюджетні ресурси на фінансування розгалуженої соціальної інфраструктури, а за рахунок відмови від подальшого бюджетного субсидування збиткових державних підприємств відбувалось не завжди економічно обґрунтоване збільшення видатків на утримання управлінського апарату держави. Видатки бюджетів на капіталовкладення у розвиток економіки, фундаментальні дослідження, а також на трансформування окремих сфер соціально-економічної організації суспільних відносин, які могли б сприяти поживленню функціонування економіки і пришвидшенню трансформаційних процесів, залишались мізерними. Причому дефіцити зведених бюджетів України, через відносно незначні надходження від приватизації<sup>222</sup>, у 1994–1999 рр. становили 8,9–1,5% ВВП. Це не можна вважати раціональною складовою тогочасної розбудови фіскальної сфери.

---

<sup>222</sup> Суми надходжень від приватизації інколи були в десятки разів меншими відринкової вартості державних підприємств, які приватизувались.

Дефіцити бюджетів покривалися позиковим шляхом. У 1995 р. Україна почала залучати комерційні позики на зовнішніх ринках та розвивати внутрішнє запозичення, активізувавши розміщення облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП). Щоправда, саме тоді зменшилися обсяги міжурядових кредитів, але це не зумовило зменшення обсягів запозичення загалом, хоча й було одним із факторів загострення кризи платоспроможності держави у 1999 р. І такий сценарій розвитку боргової ситуації можна було передбачити. Якщо надання міжурядових кредитів характеризувалося доволі привабливими умовами подальшого обслуговування й погашення державного боргу, то розміщення комерційних позик і ОВДП відбувалося, як правило, на 2–3 роки й за високими відсотковими ставками (часто вище 20%). Дедалі більший державний борг обслуговувався й погашався за рахунок нових дорогих короткострокових запозичень і врешті-решт настав момент, коли Україна виявилась неспроможною виплатити значні обсяги поточних боргових платежів. Після проведення у 1999–2001 рр. реструктуризації як зовнішньої, так і внутрішньої заборгованості розміщення нових зовнішніх позик та ОВДП було мінімальним. Подальше активне державне запозичення для стимулювання економічного зростання стало недоступним.

Потрібно також зазначити, що з 1994 р. Україна почала залучати кредити міжнародних фінансових організацій (Міжнародного валютного фонду, Світового і Європейського банків реконструкції й розвитку). Ці позики надавались на тривалі строки під порівняно незначні відсотки і часто на умовах пільгових термінів використання без сплати відсотків. Причому обов'язковою вимогою запозичення було спрямування позикових ресурсів не на покриття дефіцитів бюджетів, а на конкретно визначені трансформаційні цілі: стабілізацію функціонування соціально-економічної системи, реформування окремих галузей економіки й усунення структурних диспропорцій. І саме через проблеми з цільовим використанням таких кредитів Україна не стала країною-реципієнтом значних фінансових впливів міжнародних фінансових організацій, а згодом (у 2002–2004 рр.) – останні практично відмовились від надання їй запозичень. Тобто, не будши повною мірою фінансовим забезпеченням ринкових соціально-економічних трансформацій, цільові



позики збільшували заборгованість держави. Це не можна вважати економічно доцільним.

Цікаво те, що окремі науковці, критикуючи фіскальну політику надмірного перерозподілу ВВП першого десятиліття ринкового трансформування соціально-економічної системи, обґрунтовують тогочасну доцільність мінімальної (мало не символічної) податкової експансії для заохочення підприємництва та пошуку інших джерел фінансування (скорочення) видатків бюджетів<sup>223</sup>. Ми з такими міркуваннями не погоджуємось. Мінімізація податкового навантаження на економіку за неможливості (недоцільності) залучення ще більших обсягів державних позик і значного скорочення видатків бюджетів зумовила б спочатку фіскальний, а згодом – соціально-економічний колапс. Потрібно розуміти, що в 1991–2000 рр. в Україні не оптимальними були як встановлення високого рівня перерозподілу ВВП, так і форми акумулювання та використання податкових надходжень, зумовлене тільки фіскальними чинниками державне запозичення, а також часта невідповідність соціально-економічним умовам чи несвоєчасність внесення змін у фіскальну сферу. Ці перекоси розбудови перерозподільних процесів потрібно було якнайшвидше усунути.

На третьому етапі формування ринкової системи перерозподільних відносин (2001–2004 рр.), всупереч потребі комплексного прийняття адекватних економіко-інституційному середовищу України фіскальних рішень, формування та реалізація фіскальної політики відбувалися на засадах ситуативного коригування параметрів і механізмів перерозподілу ВВП.

У 2002 р. було скасовано збір до Державного інноваційного фонду й відрухування на утримання автомобільних доріг, у 2004 р. – знижено ставку податку на прибуток із 30 до 25%. Це сприяло активізації підприємництва з подальшим зміцненням податкового потенціалу. Нове зниження рівня перерозподілу ВВП забезпечило суб'єкти ринку додатковими фінансовими ресурсами для розширення виробничої та інвестиційної діяльності, а також дещо вирівняло конкурентні умови функціонування офіційного і тіньового сек-

<sup>223</sup> Див., наприклад, *Князева О. В., Пономарева Н. В.* Особенности налогового администрирования в государстве с переходной экономикой // *Финансы.* – 2006. – № 6.

торів економіки<sup>224</sup>. Чимало підприємств, які вже пристосувались до податкового середовища ринкового господарювання і, більш того, оцінили можливості використання суперечливих норм податкового законодавства в альтернативній ухиленню від оподаткування оптимізації нарахування та сплати податків, дедалі частіше надавали перевагу легальному бізнесу. Призупинилось поширення тінізації економічних відносин. Крім того, окремі зміни щодо коригування баз оподаткування і механізмів справляння податків (наприклад, встановлення обмежень на використання векселів у справлянні ПДВ при імпорті товарів) давали змогу збільшити поточні доходи бюджетів. Це було позитивом розбудови фіску.

Водночас поглиблювались диспропорції перерозподілу ВВП. Запроваджувались нові територіальні податкові пільги, які спотворювали конкурентне середовище. Окремі суб'єкти ринку отримували можливості оптимізувати нарахування й сплату податків або розробляли схеми ухилення від оподаткування в той час, як решта платників податків змушена була "брати на себе" тягар фіскальних зобов'язань. У 2004 р. було запроваджено пропорційний механізм справляння податку з доходів фізичних осіб. Це, без зниження ставок відрахувань до державних соціальних фондів для працевлаштувачів, не лише не сприяло детінізації виплати заробітної плати, а й зумовило зниження фіскальної ефективності прямого оподаткування доходів населення і перекладення його основного навантаження з порівняно забезпечених прошарків суспільства на всіх економічно активних громадян. Збільшення зловживань у сфері відшкодування ПДВ призвело до ситуації, коли відшкодування податку зрівнялося з його "чистими" надходженнями до бюджету. Це не дало змоги знизити ставку ПДВ. Утім, економічне зростання 2001–2004 рр. ретушувало негативні фіскальні наслідки прорахунків податкової політики. Податкові надходження збільшувались в абсолютному вимірі і у 2004 р. становили 69,7% доходів Зведеного бюджету України.

Закономірно, що відсутність значних змін у напрямку погіршення (поліпшення) податкового середовища господарювання по-

---

<sup>224</sup> З урахуванням того, що тіньова фінансово-господарська діяльність обмежує капіталізацію бізнесу (*Падаев В.* Российский бизнес: на пути к легализации? // Вопросы экономики. – 2002. – № 2).

зитивно вплинули на економічний розвиток. Відносна сформованість податкової системи забезпечила ту необхідну для активізації підприємництва стабільність, якої не вистачало у попередні роки ринкових трансформацій. ВВП і податкові надходження зростали, заборгованість зі сплати податків та податкових платежів поступово зменшувалась і вже частково компенсувалась податковими переплатами. Причому таке, на перший погляд, економічне й фіскальне благополуччя нівелювало видиму на поверхні явищ потребу пошуку нових податкових резервів сприяння пришвидшенню зростання ВВП та ринкової трансформації соціально-економічної системи. Значні зміни в структурі видатків бюджетів не передбачались, а отже, збільшення податкових надходжень у результаті усунення диспропорцій перерозподільних процесів (більшість яких, до речі, офіційно вважались стимулами для підприємництва) не визнавалось пріоритетом у розбудові фіскальної сфери.

Проте у 2001–2004 рр. видаткові частини бюджетів формувались за принципом мінімального фінансування. І хоч зі збільшенням податкових надходжень видатки, насамперед соціального спрямування, зростали, їх не вистачало навіть для підтримання належного функціонування наявної інфраструктури коригування державою відтворювальних процесів, не говорячи про фінансування її подальших ринкових трансформацій. Крім того, значні бюджетні ресурси (близько 10% дохідної бази бюджетів) спрямовувались на обслуговування та погашення державного боргу. Бюджети зводились із незначним дефіцитом або навіть з профіцитом, і лише у 2004 р. виникла можливість активізувати державне запозичення, збільшивши дефіцит Зведеного бюджету України до 3,2% ВВП. Проте за рахунок залучення позик знову збільшилися переважно соціальні статті видатків. Це не було оптимальним навіть з точки зору формування надійного фінансового забезпечення подальших боргових виплат. Незважаючи на те, що економічне зростання вже було доволі стійким, його темпи часто перевищували темпи зростання податкових надходжень.

У фінансовій літературі того часу часто пропонувалось далі знижувати ставки податків і податкових платежів (для поліпшення динаміки економічного розвитку і вирішення на цій основі фіскаль-

них і трансформаційних завдань)<sup>225</sup>. Ми не підтримуємо цієї позиції, адже в умовах недосконалих ринкових механізмів України звуження меж податкової експансії без підвищення її ефективності зумовило б не стільки пришвидшення відтворювальних й трансформаційних процесів, скільки поглиблення їхніх диспропорцій зі зменшенням (незначним зростанням) податкових надходжень. На нашу думку, податкову лібералізацію (насамперед щодо зменшення доволі високого для України навантаження соціальних платежів на суб'єктів ринку – працедавців) доцільно було продовжувати, але одночасно із поступовою переорієнтацією преференційного оподаткування від стимулювання обходу податків до заохочення інвестиційної діяльності в загальнодержавних масштабах, удосконаленням механізмів справляння ПДВ і спрощених форм оподаткування малого бізнесу, а також у комплексі з оптимізацією видатків бюджетів. Створення сприятливого податкового середовища господарювання необхідно було поєднувати із розширенням фінансової діяльності держави в напрямку коригування транзитивних відтворювальних процесів.

На четвертому етапі формування ринкової системи перерозподільних відносин (з 2005 р.) було прийнято рішення усунути диспропорції оподаткування і розширити соціальну складову функціонування держави, а також проводити, залежно від наповнюваності бюджетів, лібералізацію оподаткування і перегляд засад формування (переорієнтацію на фінансування “видатків розвитку”) видаткової частини бюджетів. Однак реалізувати таку фіскальну політику не вдалося.

У 2005 р. було дочасно скасовано територіальні і більшість галузевих податкових пільг, запроваджено більш жорстку процедуру відшкодування ПДВ, посилено контроль за сплатою податків при перетині товарами митного кордону України, що, здавалося б, мало сприяти активізації легального підприємництва. Проте, всупереч очікуванням, темпи зростання ВВП знизилися. Економічні суб'єкти, які раніше користувалися податковими пільгами, найчастіше або були дезорієнтовані їхнім радикальним скасуванням та призупинили розширення (звужили межі) свого бізнесу, розпочавши осво-

<sup>225</sup> Див., наприклад, Податки в Україні: від каральної до стимулюючої функції: Зб. наук. ст. / За ред. Я. А. Жаліла. – К.: Альтепрес, 2003.

ення інших (офшорних і на основі “співпраці” із “кишеньковими” суб’єктами малого бізнесу) механізмів оптимізації оподаткування, або виробили нові схеми тіньового функціонування. Жорстка процедура відшкодування ПДВ не лише не змусила всіх порушників податкового законодавства відмовитись від “викачування” з бюджету коштів (фіскальні органи залишалася корумпованими), а й створила додаткові адміністративні й фінансові перешкоди для сумлінних податкоплатників. На нашу думку, кращою альтернативою цьому було запровадження “прозорих” ПДВ-рахунків. Посилення митного контролю не могло у короткі терміни помітно поліпшити конкурентні позиції вітчизняних товаровиробників, порівняно з іноземними. Значне обмеження фіскальних зловживань при проведенні імпорتنих операцій – дуже складне завдання.

Крім того, очікування подальших радикальних податкових трансформацій (без впевненості у зниженні рівня перерозподілу ВВП) і не виправданий з правової точки зору адміністративний тиск на “мінімізаторів” не сприяли розширенню фінансово-господарської діяльності суб’єктів ринку в загальнодержавних масштабах. Тому, хоч внаслідок часткового вирівнювання податкового навантаження, підвищення ставок акцизів (на алкогольну й тютюнову продукцію) і уточнення бази оподаткування податком на прибуток податкові надходження значно збільшились і становили 73,2% доходів Зведеного бюджету України за 2005 р., це зростання не можна вважати однозначним здобутком розбудови фіскальної сфери. Прагнення якнайшвидше усунути всі перекоси в оподаткуванні і значно збільшити, у такий спосіб, доходи бюджетів суперечило необхідності створення стабільного податкового середовища господарювання (радикальне згладжування диспропорцій перерозподілу ВВП дестимулювало підприємництво навіть більше, ніж їх поступове поглиблення). Внаслідок цього знизилась темпи зростання податкових надходжень за рахунок зміцнення економічного потенціалу України (поступового розширення бази оподаткування). Крім того, збільшення податкового забезпечення функціонування держави не було достатнім навіть для запланованого збільшення соціальних видатків бюджетів. Дефіцит Зведеного бюджету становив 1,8% ВВП.

Покривався цей дефіцит насамперед надходженнями від приватизації. У 2005 р. було вперше продано (реприватизовано) промисловий об'єкт за його ринковою ціною, що дало змогу частково вирішити проблему розбалансованості державних фінансів без загрози подальшої дестабілізації їхнього функціонування<sup>226</sup>. Іншим джерелом покриття дефіциту бюджету було залучення позик. І незважаючи на те, що вони були менших обсягів, ніж цього вимагали поточні платежі з обслуговування й погашення державного боргу, і на умовах порівняно невисоких відсоткових ставок, їх не можна вважати економічно доцільними. Збільшення соціальної складової коригування державою відтворювальних процесів ("проїдання" бюджетних коштів) за практичної відсутності видатків бюджету економічного і трансформаційного спрямування не сприяло зростанню ВВП, а отже, не створювало умов для проведення подальших боргових виплат за рахунок збільшення податкових надходжень внаслідок розширення бази оподаткування. Крім того, сповільнення економічного розвитку не забезпечило формування надійної фіскальної основи для задекларованих лібералізації оподаткування та збільшення "бюджетів розвитку" найближчим часом.

У 2006–2008 рр. податкове середовище господарювання було доволі стабільним (підвищення у 2007 р. ставки податку з доходів фізичних осіб до 15% не привело до значного збільшення податкового навантаження на доходи населення), що сприяло активізації підприємництва та не в останню чергу забезпечило динамічне зростання ВВП, розширення бази оподаткування й збільшення податкових надходжень. Водночас дефіцити зведеного бюджету становили до 3% ВВП, які покривалися за рахунок залишків надходжень від приватизації 2005 р. та запозичення. Відбувалось зростання соціальних видатків держави. Це не можна вважати оптимальною фіскальною складовою сприяння економічному зростанню у довгостроковій перспективі.

Суперечливі економічні і фіскальні наслідки розбудови перерозподільних процесів 2005–2008 рр. були підґрунтям для аргументації хибності вирівнювання диспропорцій оподаткування і необхідності

---

<sup>226</sup> Щоправда зумовлені цим очікування подальшої реприватизації дестимулювали підприємницьку ініціативу.

повернення, з удосконаленнями щодо перегляду видатків бюджету на користь збільшення фінансування заходів економічного спрямування (за рахунок запозичення), до попередніх параметрів перерозподілу ВВП. Це не можна вважати доцільним з таких міркувань.

По-перше, у 2006–2008 рр. економіка вийшла з “шокового” режиму функціонування в умовах радикальних податкових трансформацій і відновила свій динамічний розвиток (без скасованих податкових “стимулів”<sup>227</sup>).

По-друге, повернення до напрацьованої практики пільгового оподаткування зумовить фіскальні втрати, а компенсаційне державне запозичення (дефіцити бюджету понад 3% ВВП), навіть у разі оптимізації видатків бюджетів, дестабілізуватиме функціонування державних фінансів у перспективі. Бюджетна система України і без залучення нових позик відчуває негативний вплив боргового тягаря, “утвореного” в результаті першої позикової експансії<sup>228</sup>.

По-третє, збереження масштабів (поширення) фіктивного відшкодування ПДВ та зволікання із вдосконаленням щодо створення умов для дієвого податкового контролю, спрощених форм оподаткування малого бізнесу не збільшуватимуть (зменшуватимуть) податкові надходження.

По-четверте, можливості помітного зниження навантаження соціальних платежів на працедавців і ставок інших податків та податкових платежів, найімовірніше, не буде<sup>229</sup>.

По-п’яте, відсутність дієвих перерозподільних інструментів заохочення інвестиційної діяльності в загальнодержавних масштабах і нестача бюджетних ресурсів на оновлення ринкової і соціальної інфраструктури негативно позначаться на функціонуванні соціально-економічної системи – триватиме “консервування” неефективної галузевої структури економіки, загострення соціальних проблем та поглиблення транзитивних диспропорцій суспільного розвитку.

<sup>227</sup> Щоправда, 2007 р. відбулося (не оптимальне) відновлення окремих територіальних податкових пільг.

<sup>228</sup> Під час світової економічної кризи (у 2009–2010 рр.) Україна опинилася на межі дефолту (може залучати лише дорогі короткострокові позики) і сподівається на отримання кредитів міжнародних фінансових організацій.

<sup>229</sup> У 2009 р., навпаки, відбувалося посилення податкового навантаження на економіку (часто економічно необґрунтоване підвищення ставок оподаткування).

Фіскальну політику в Україні необхідно переорієнтувати на сприяння зростанню ВВП у комплексі з поступовим усуненням перекосів соціально-економічної організації суспільного розвитку та продовженням її ринкових трансформацій, а не на першочергове сприяння капіталізації бізнесу окремих суб'єктів ринку із ситуативним вирішенням невідкладних соціальних і трансформаційних завдань. Потрібно розуміти, що резерви збільшення обсягів виробництва за рахунок завантаження не задіяних під час економічної кризи 90-их років потужностей вичерпані, ринкові механізми пришвидшення відтворювальних процесів на інвестиційній основі деформовані, значна соціальна диференціація населення обмежує можливості розширення сукупного попиту – передумов для “стихійних” (без втручання держави) довготривалого економічного зростання і трансформації соціально-економічної системи немає. Податкові надходження до 2009 р. зростали темпами, меншими від потенційно можливих<sup>230</sup>, приватизація майже завершена, а значно збільшувати розміщення позик наразі не доцільно. Кращих варіантів трансформування перерозподільних процесів немає.

В Україні лише підвищення фіскальної ефективності оподаткування за рахунок поступової детінізації економіки, зменшення навантаження соціальних платежів на працедавців та запровадження дієвих пільгових податкових механізмів заохочення інвестиційної діяльності для всіх суб'єктів ринку<sup>231</sup> можуть створити сприятливе податкове середовище господарювання без значного зменшення (зі збільшенням) поточних доходів бюджетів і, завдяки цьому, забезпечити позитивну динаміку відтворювальних процесів і дедалі більше зміцнення податкового потенціалу. Поступове зростання податкових надходжень дасть змогу переміщувати фінансові ресурси у “точки” економічного зростання шляхом капіталовкладень у розвиток (коригування галузевої структури) економіки та бюджетного фінансування заходів трансформаційного спрямування (оновлення ринкової і соціальної інфраструктури). Крім того, в умовах динамічного економічного розвитку та

<sup>230</sup> У 2009 р. – різко зменшилися.

<sup>231</sup> У формі інвестиційних податкових пільг та удосконалення амортизаційної політики, але не шляхом надання податкових канікул. Звільнення від сплати податків і податкових платежів не гарантує автоматичної реалізації (легальних) інвестиційних проектів.



за допомогою збільшення податкових надходжень можна буде поступово розширити межі позикової експансії. Пришвидження ринкових трансформацій, відповідно, сприятиме зростанню ВВП і збільшуватиме фінансову базу функціонування держави для вирішення економічних та соціальних проблем, а також обслуговування й погашення державного боргу у більш віддаленій перспективі.

Отже, основне завдання фіскального регулювання – позитивно впливати на відтворювальні процеси і ринкове трансформування соціально-економічної системи. Оподаткування, забезпечуючи акумулювання значної частки фінансових ресурсів державою, має регулювати масштаби, сфери й напрямки активізації підприємницької діяльності. А профінансована за рахунок податкових надходжень коригуюча діяльність держави має забезпечувати економічне зростання, вирішення складних трансформаційних і соціальних завдань та створення фінансової бази для обслуговування й погашення державного боргу. І, звісно, потрібно ґрунтовно досліджувати ex post вплив податкової практики на економіку, державні фінанси та суспільний розвиток загалом, відкинувши неефективні та вдосконаливши й розробивши нові прогресивні фіскальні форми.

## ***5.2. Стратегія податкових реформ та гармонізація оподаткування***

Для країн із постсоціалістичними диспропорціями соціально-економічного розвитку, які тримаються осторонь інтеграційних і глобалізаційних процесів, загроза сповільнення зростання ВВП або настання рецесії внаслідок їхньої ізоляції може бути цілком реальною.

Україна обрала стратегічний курс інтеграції до ЄС, який окреслив пріоритети трансформування її соціально-економічної системи. Актуальним стало усунення ознак транзитивності економіки, що вимагає, з одного боку, переходу до європейської практики регламентування та регулювання економічних відносин, а з другого – згладжування перекосів її функціонування. Адже, по-перше, економічне співробітництво у ЄС відбувається в межах уніфікованої інституційної інфраструктури. По-друге, без вирішення проблем,

пов'язаних із коригуванням орієнтованої на виробництво переважно низькотехнологічної продукції та енергомісткої галузевої структури економіки, практичною відсутністю інвестицій в інноваційний сектор, тотальними тінізацією фінансово-господарської діяльності суб'єктів ринку та корупцією, а також високим рівнем безробіття майже напевно, що ЄС буде зацікавлений в Україні як новій учасниці.

Крім того, потрібно підвищувати ефективність державного господарювання. Причому не варто максимально зменшувати кількість державних підприємств (в ЄС державний сектор економіки доволі розвинутий). Необхідно залишити у державній власності наявні і профінансувати з бюджету створення нових високоприбуткових виробництв та перейти до європейської практики управління їхнім функціонуванням. Паралельно потрібно оптимізувати продукування державою суспільних благ, оскільки інтеграція України до ЄС не може відбутися без збереження високого рівня соціальних гарантій одночасно із масштабною перебудовою соціальної сфери та розбудовою повноцінної ринкової інфраструктури. Лише ті країни, в яких створено умови для довготривалого зростання ВВП, можуть, інтегруючись до європейського економічного простору, поліпшити функціонування всього інтеграційного утворення і кожного з його учасниць зокрема.

Досягнення всіх пов'язаних з євроінтеграційними прагненнями України цілей вимагає відповідної податкової політики. Необхідно сформулювати такі перерозподільні відносини, за яких можна буде, спрямувавши трансформаційні процеси в оптимальне русло, максимально гармонізувати вітчизняну соціально-економічну систему з соціально-економічними системами у ЄС. Проте чи доцільно при цьому насамперед запозичувати податкові механізми країн-учасниць ЄС?

Фіскальна сфера в країнах із розвинутою ринковою економікою підтримує функціонування їхньої еволюційно сформованої, відносно оптимальної (для них) соціально-економічної організації суспільного розвитку. Сьогодні у Західній Європі немає потреби у радикальних змінах економічних чи соціальних процесів. Орієнтоване на створення однакових умов господарювання для всіх суб'єктів ринку нейтральне оподаткування і лібералізація фіскальних відносин загалом, державний бюджет, у який закладаються пе-

реважно поточні видатки й порівняно незначні обсяги “видатків розвитку” якнайкраще забезпечують ефективне доповнення розвитку сучасних ринкових механізмів фінансовою діяльністю держави.

На відміну від ЄС-15, ринкові відносини в Україні деформовані. Це, з одного боку, зумовлює необхідність компенсаційного державного впливу на соціально-економічні процеси у формі активного фіскального регулювання. Проте, з другого боку, в умовах транзитивного господарювання не варто сподіватися, що сучасні європейські фіскальні механізми зможуть забезпечити ефективну фінансову експансію держави. Податкова політика в нашій державі має бути побудованою на основі сприяння масштабним економічним і соціальним трансформаціям, а не тільки підтримувати функціонування її неоптимальної соціально-економічної системи. Крім того, навіть найбільш прогресивні фіскальні форми часто є неефективними й деформуються за відсутності свого традиційного базису – розвинутої ринкової економіки. Тому розбудова відповідного поточному розвитку інституційного середовища та спрямованого на подальші ринкові трансформації оподаткування – це найкраща можливість оптимізувати фінансову діяльність держави і таким чином вирішити складні соціально-економічні проблеми.

Використання адаптованих до сучасних умов господарювання України податкових пільг та регуляторних можливостей оподаткування загалом, підвищення фіскальної ефективності податкової системи за рахунок детінізації економічних відносин (для фінансування значних обсягів видатків “бюджетів розвитку” і розширення соціальної складової функціонування держави) забезпечать зростання ВВП на основі трансформаційних зрушень. Відповідно, із прогресивними соціально-економічними змінами можна буде поступово уніфікувати фіскальні відносини в Україні із європейськими і розпочати процес інтеграції. Головне – це переконати євроспільноту в тому, що Україна перейшла від декларацій до реального втілення своїх євроінтегаційних намірів.

Крім того, не потрібно приводити фіск в Україні у відповідність до єдиного європейського зразка. Незважаючи на посилення інтеграційних процесів, податкова політика в кожній з країн ЄС має свої особливості (див. розд. 3, 4).

Найбільш яскраво виражені національні особливості податкової політики в колишніх країнах соціалістичного табору – нових учасниках ЄС. Ринкові перетворення в кожній з цих країн відбувались за своїми сценаріями з орієнтацією на зразки функціонування соціально-економічних систем різних високорозвинутих країн ЄС, що позначилось на розбудові їхнього оподаткування. Крім того, таким країнам, як Польща, Словенія, Угорщина й Чехія вдалося швидко провести базові ринкові трансформації соціально-економічної організації і запровадити чимало західноєвропейських податкових форм. Інші нові учасники ЄС, наприклад Болгарія, Естонія, Литва, Латвія, Румунія, мали гірші стартові трансформаційні можливості, а тому їхній фіскал досі зберігає чимало транзитивних особливостей. Водночас спільними рисами формування фіскальних відносин у цих країнах, на відміну від більшості учасниць ЄС – країн з розвинутою ринковою економікою, сьогодні є заходи щодо зміцнення податкового потенціалу шляхом детінізації економіки та організації масштабних структурних економічних зрушень і перебудови соціальної сфери.

Звісно, досвід ринкових трансформацій нових учасниць ЄС цінний для України з точки зору формування бачення орієнтованих на європейську інтеграцію соціально-економічних і фіскальних реформ і розробки стратегії їхньої реалізації. Окремі “східноєвропейські” податкові механізми доцільно, трохи модифікувавши, запозичити. Проте потрібно розуміти також те, що немає жодного позитивного прецеденту інтеграції до ЄС країни з такими стартовими можливостями ринкових трансформацій та сучасним розвитком соціально-економічної системи й державних фінансів, як в Україні. Ні Польща, ні країни Балтії не переживали довготривалих економічних криз, зумовлених значними структурними деформаціями, та не зазнавали деструктивного впливу численних безсистемних податкових змін. Нашій державі необхідно виробити власну, відповідну її економіко-інституційному базису, податкову стратегію сприяння ринковим перетворенням, яка буде враховувати перспективу її інтеграції до ЄС. Причому на сучасному етапі трансформації дуже корисним може бути використання здобутків російського досвіду розбудови економіки й фіскальної сфери.

Розвиток соціально-економічної системи в Україні та Росії має багато спільних рис, а тому є підстави вважати, що ефективні в Росії інструменти податкової політики принаймні не виявляться абсолютно неефективними в Україні. І навпаки – російські прорахунки в організації фінансового коригування державою відтворювальних процесів можуть застерегти від прийняття помилкових податкових рішень в нашій державі. Утім, потрібно також зважати, що в Росії спостерігається зміцнення її економічного і фіскального потенціалу за рахунок активного розвитку галузей економіки, пов'язаних з експортом енергоресурсів. Завдяки цьому створюються умови для лібералізації оподаткування. В Україні не буде такого поліпшення соціально-економічної й фіскальної ситуації. Крім того, Росія обрала шлях ринкового трансформування економіки, соціальної сфери та державних фінансів, не орієнтований на інтеграцію до ЄС. Це створює перешкоди для запозичення російських податкових механізмів найближчим часом і в більш віддаленій перспективі.

Зауважимо також, що розбудова податкової системи в Україні не має орієнтуватися на фіскальну модель Швеції. Високий рівень оподаткування виправдовує себе лише за ефективного державного господарювання, а вітчизняні перерозподільні відносини неоптимальні і вирішення цієї проблеми вимагає тривалого часу. Крім того, значне підвищення податкового навантаження – радикальний захід, який навряд чи поліпшить динаміку зростання ВВП навіть після завершення ринкових соціально-економічних перетворень. Мало прийнятна для нашої держави також перспектива трансформації її податкової сфери з огляду на фіск антипода Швеції щодо рівня оподаткування – Великобританії. Навіть в умовах посттранзитивного господарювання податкова система не може бути стабільною, а відносно незначна фіскальна ефективність ПДВ і розвинуте майнове оподаткування не відповідають традиціям вітчизняної фінансової діяльності держави. Натомість поступове запровадження окремих елементів соціально орієнтованих фіскальних систем Франції й Німеччини може оптимізувати податкову політику в Україні, забезпечивши її інтеграцію до ЄС.

Отже, фіскальне регулювання в Україні має відповідати її соціально-економічному середовищу та враховувати перспективу

уніфікації фіскальних відносин з організацією перерозподілу ВВП у ЄС. Причому на сучасному етапі розбудови фіску необхідно запроваджувати ефективні перерозподільні інструменти подолання транзитивності економіки і запозичувати, якщо є позитивний досвід використання за схожих умов, податкові механізми Росії й нових країн ЄС, а після ринкових перетворень – поступово трансформувати національне оподаткування, надаючи йому рис найбільш прийнятних для України фіскальних моделей Франції і Німеччини.

При коригуванні встановленого в нашій державі рівня оподаткування необхідно зважати на те, що за її деформованого ринкового господарювання, з одного боку, не варто значно збільшувати податкове навантаження на суб'єкти ринку, а з другого – не уникнути розширення меж фінансової діяльності держави для сприяння економічному зростанню та ринковим трансформаціям.

В Україні у 1997–2004 рр. спостерігалася тенденція до зниження рівня оподаткування з одночасною макроекономічною стабілізацією, а пізніше – економічним зростанням (табл. 5.2.1). У 2005 р. помітне розширення податкової експансії спричинило зниження темпів зростання ВВП, у 2006 р. незначне підвищення рівня оподаткування супроводжувалось пришвидшенням економічного зростання, а в 2007 р. за майже незмінних меж фінансової діяльності держави було ще більше поліпшення динаміки економічного розвитку<sup>232</sup>.

У 1997–2002 рр. було скасовано збори до Фонду Чорнобиля й Державного інноваційного фонду, відрахування на утримання автомобільних доріг. Крім того, було розширено перелік валових витрат, підвищено норми амортизації, усім підприємствам надано право переносити балансові збитки на наступні податкові періоди, а також звужено коло платників ПДВ за рахунок підвищення порогового значення оборотів з постачання товарів (послуг), які потребують обов'язкової реєстрації суб'єкта ринку як його платника. Ми вважаємо, що ці трансформації, як і зниження у 1995 р. ставки ПДВ із 28 до 20%, позитивно позначились на відтворювальних процесах. За-

---

<sup>232</sup> В останні два місяці 2008 р. в Україні спостерігалася зменшення обсягів реального ВВП, яке можна пов'язати зі світовою економічною кризою (а не податковими трансформаціями). В умовах посилення рецесії 2009 р. відбувалося перманентне підвищення податкового навантаження.

гальне зниження податкового навантаження стимулювало підприємство: після тривалого функціонування в умовах невідповідності оподаткування соціально-економічним реаліям у суб'єктів ринку з'явилися можливості вести прибуткову господарську діяльність, поступово її розширюючи. У свою чергу збільшення податкових надходжень у результаті розширення бази оподаткування основних бюджетоутворюючих податків і соціальних платежів та погашення накопиченої раніше податкової заборгованості зумовили підвищення у 2002–2003 рр. рівня перерозподілу ВВП.

Таблиця 5.2.1

**Рівень оподаткування і темпи збільшення ВВП в Україні\***

Показники	1997 р.	1998 р.	1999 р.	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Питома вага податків та податкових платежів у ВВП, %	36,8	35,5	31,1	29,0	27,9	30,6	30,8	29,9	35,9	36,4	36,1
Темп зростання ВВП, %	-3,0	-1,9	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	7,1	7,6

\* Розраховано на базі даних Статистичного щорічника України за 2002 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2003. – С. 56, 58– 59, 64; Статистичного щорічника України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 52; <http://www.minfin.gov.ua>.

Ще одним імпульсом для посилення економічної активності мали бути запровадження галузевих і територіальних податкових пільг. Проте його позитивне значення в межах заохочення розширення виробничої та інвестиційної діяльності суб'єктів ринку викликає певні сумніви. Річ у тім, що зниження податкового навантаження запроваджувалось для базових галузей економіки, які вже тоді вимагали оновлення основних виробничих фондів за рахунок масового вливання капіталу, а не надання податкових пільг. Останні були лише “краплею в морі” необхідних для розвитку витрат. “Проїдання” суб'єктами ринку додатково вивільнених коштів (фіскальні втрати) – це найбільш реальні економічні наслідки запровадження галузевих преференцій в оподаткуванні. Територіальні податкові пільги, че-

рез недосконалість форм і механізмів їхнього надання (відсутність зв'язку з обов'язковою реалізацією інвестиційних проектів), також сприяли швидше розробці схем ухилення від сплати податків й оптимізації оподаткування, ніж економічному розвитку депресивних територій та виникненню нових високотехнологічних виробництв. Це при тому, що, як і в 1991–2007 рр., держава стикалася з проблемою нестачі коштів навіть для фінансування своїх базових функцій, не кажучи вже про заходи щодо сприяння економічному зростанню і ринковому реформуванню соціально-економічної системи.

У 2004 р. ставку податку на прибуток було знижено до 25% і запроваджено пропорційний механізм справляння податку з доходів фізичних осіб, що пояснює менше, ніж у 2003 р., значення показника рівня оподаткування. Проте однозначно пов'язати 12,1% приріст ВВП 2004 р. з цими податковими трансформаціями, особливо зваживши на темп економічного зростання (9,6%) попереднього року, також не можна. Якщо зниження ставки податку на прибуток в умовах сприятливої кон'юнктури збільшило власні фінансові ресурси суб'єктів ринку, які вони могли б використати для розширення виробничої та інвестиційної діяльності, то зростання внутрішнього попиту внаслідок відмови від прогресивності прямого оподаткування доходів населення навряд чи було би вагомим стимулом для поліпшення динаміки розвитку економіки України. Зменшення податкового навантаження на доходи фізичних осіб з середнім і високим рівнем достатку, найімовірніше, зумовило збільшення споживання ними дорогих якісних товарів (наприклад, побутової техніки), які сьогодні переважно імпортуються в Україну. А сподівання, що таке податкове нововведення сприятиме зростанню ВВП за рахунок детінізації економічних відносин, були безперспективними хоча б тому, що за незмінних ставок відрахувань до Пенсійного фонду й фондів державного соціального страхування у суб'єктів господарювання не було стимулів відобразити в офіційній звітності реальну заробітну плату.

Підвищення рівня оподаткування у 2005 р. було зумовлено скасуванням територіальних та галузевих податкових пільг, підвищенням ставок акцизів, запровадженням змін до процедури відшкодування ПДВ, обмежень на віднесення витрат до валових, а також нових методів контролю за правильністю нарахування податків "мі-



німізаторами” (не має економічного обґрунтування). Крім того, посилення митного контролю, збільшення імпорту і середньої заробітної плати зумовило збільшення надходжень відповідно ПДВ та інших податків на споживання, соціальних платежів і податку з доходів фізичних осіб. І хоча темпи економічного зростання за таких обставин, здавалося б, не повинні були знизитися (відбулося вирівнювання податкового навантаження та обмеження можливостей для оптимізації оподаткування й фіскальних зловживань), приріст ВВП становив лише 2,6%. Пояснити це можна, зокрема, радикальністю податкового трансформування. Різкі зміни в оподаткуванні, особливо в напрямку погіршення податкового середовища господарювання, дестимулюють економічну активність суб'єктів ринку – сумлінних податкоплатників і не створюють умов для детінізації економічних відносин. Несумлінні податкоплатники, як і раніше, могли користуватися “податковими індульгенціями”, наданими “своїми людьми” у податкових органах. Крім того, неефективним було використання податкових надходжень. Значне зростання соціальних видатків за рахунок радикального підвищення рівня оподаткування – це не найліпша фіскальна форма стимулювання економічного розвитку<sup>233</sup>.

У 2006 р. податкове середовище господарювання було відносно стабільним, що сприяло активізації підприємництва і забезпечило збільшення ВВП на 7,1%. Водночас розширення соціальної складової функціонування держави (хоча й менше, ніж у 2005 р.) та збільшення середньої заробітної плати зумовили збільшення споживчого попиту з відповідним зростанням надходжень непрямих податків. Також збільшились обсяги платежів до державних соціальних фондів та надходження податку з доходів фізичних осіб. Це можна вважати основною причиною підвищення рівня оподаткування до 36,4% ВВП.

У 2007 р. відбулося незначне підвищення ставок податку з доходів фізичних осіб (з 13 до 15%) та акцизів, подальше випереджаюче, порівняно з ВВП, зростання середньої заробітної плати й соціальних виплат. Утім, відновлення територіальних податкових пільг і збільшення зловживань при відшкодуванні ПДВ (поглиблен-

<sup>233</sup> Соколовська А. М. Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 78–79.

ня диспропорцій в оподаткуванні) нівелювали позитивний фіскальний вплив розширення податкової бази. Як наслідок – відбулося деяке зменшення рівня оподаткування в умовах поліпшення динаміки економічного розвитку<sup>234</sup>.

На нашу думку, оптимальний для України рівень оподаткування вищий 29,9% ВВП (показника 2004 р.), але не обов'язково нижчий, ніж 36,4% ВВП (у 2006 р.). Ми вважаємо, що навіть переорієнтація видатків бюджету на першочергове вирішення не соціальних, а економічних і трансформаційних завдань може сприяти динамічному економічному розвитку без звуження меж податкової експансії. Така фіскальна трансформація не лише мультиплікуватиме економічний розвиток і розширюватиме податкову базу, а й стимулюватиме суб'єктів ринку фінансово підтримувати державу і хоча б частково відмовитися від ухилення від сплати податків<sup>235</sup>.

До речі, порівняння рівня оподаткування в Україні із середнім або найменшими показниками у ЄС-15 не мають сенсу. Адже, поперше, ВВП на одну особу населення, наприклад у Великобританії й Німеччині, становить 27,76 та 26,16 тис. дол. США<sup>236</sup>, і навіть незначна частка перерозподілу його загального обсягу забезпечує необхідні фінансові ресурси для виконання базових функцій держави. А для України, з її в п'ять разів меншим значенням цього показника (у 2004 р. – 5,98 тис. дол. США<sup>237</sup>), і вдвічі більша централізація ВВП не матиме такого фіскального ефекту. По-друге, доходи пересічного платника податків в Україні до оподаткування навряд чи зрівняються з доходами пересічних громадян цих країн уже після їхнього оподаткування (навіть за високими податковими ставками)<sup>238</sup>.

<sup>234</sup> У січні-жовтні 2008 р. динамічно зростав ВВП за відносно стабільного податкового середовища, а у 2009 р. кризові явища функціонування економіки супроводжували спроби "латання фіскальних дірок" за рахунок кількарізного підвищення ставок окремих податків і податкових платежів, що поглиблювало рецесію.

<sup>235</sup> В умовах економічної кризи пошуки резервів фінансування видатків бюджету за рахунок детінізації економічних відносин особливо актуальні.

<sup>236</sup> За даними Статистичного щорічника України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 562.

<sup>237</sup> Зазнач. джерело. – С. 561.

<sup>238</sup> Амоша О., Вишневецький В. До питання про оцінку рівня податків в Україні // Економіка України. – 2002. – № 8. – С. 14.

Зміни в структурі оподаткування мають відбуватися на засадах збереження запроваджених в Україні і добре зарекомендованих як засіб фіскального регулювання у ЄС податків і податкових платежів. Причому вітчизняні реалії господарювання і розвиток державних фінансів вимагають збільшення фіскальних можливостей насамперед непрямого оподаткування та інституційно коректного використання регуляторного потенціалу прямих податків і соціальних платежів.

В умовах значної тінізації економіки<sup>239</sup>, коли від оподаткування приховуються чималі обсяги прибутків, заробітної плати та інших доходів населення, найбільш стабільною залишається податкова база податків на споживання. ПДВ, акцизи й мито, закладаючись в ціну товарів і послуг, які споживаються, є надійним джерелом фінансового забезпечення функціонування держави, якщо, звісно, їхнє справляння передбачає мінімальні можливості для фіскальних зловживань.

Як показують дані табл. 5.2.2, в Україні у 1998–2007 рр. надходження непрямих податків<sup>240</sup> збільшувались. Проте чи було це збільшення близьким до потенційно можливого – інше питання.

Збільшення надходжень ПДВ у 1998–2004 рр. було спричинене зростанням ВВП (за рахунок приросту валових надходжень ПДВ з вироблених в Україні товарів), обсягів імпорту, встановленням обмежень на використання векселів при імпорті товарів, а також запровадженням численних преференцій в оподаткуванні та поширенням зловживань у сфері відшкодування податку, які, зрозуміло, частково нівелювали позитивний вплив попередніх чинників. Причому у 2002–2004 рр. обсяги відшкодування збільшувались значно швидше, ніж валові надходження ПДВ із вироблених в Україні товарів (додаток Г). Фіскальна ефективність ПДВ знизилась з 7,27% ВВП у 1998 р. до 4,71 у 2003 р., дещо збільшившись (до 4,85) у 2004 р. Це дає підстави говорити про невикористані потенційні

<sup>239</sup> Тіньовий сектор в Україні становить близько 47 % ВВП, а у східноєвропейських країнах ЄС – в середньому 20,7 % (*Scheider F., Enste D. Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences. Wash., 2000*).

<sup>240</sup> Користуючись традиційними для України підходами до класифікації податків та податкових платежів, ми відносимо до непрямих податків лише ПДВ, акцизи і мито.

можливості стимулювання економічного розвитку за рахунок збільшення податкових надходжень (видатків бюджету).

Таблиця 5.2.2

## Надходження непрямих податків в Україні\*

Показники	1998 р.	1999 р.	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Непрямі податки, млрд. грн.	9,72	11,05	13,07	14,74	19,71	21,22	28,14	48,27	66,25	79,54
у % до ВВП	9,47	8,47	7,69	7,22	8,73	7,94	8,13	11,53	12,36	11,16
У тому числі:										
ПДВ, млрд. грн.	7,46	8,41	9,44	10,35	13,47	12,60	16,73	33,80	50,40	59,38
у % до ВВП	7,27	6,45	5,55	5,12	6,10	4,71	4,85	7,96	9,41	8,32
Акцизний збір, млрд. грн.	1,29	1,79	2,24	2,62	4,09	5,27	6,70	7,95	8,61	10,57
у % до ВВП	1,25	1,37	1,32	1,30	1,81	1,96	1,94	1,87	1,61	1,48
Мито, млрд. грн.	0,97	0,85	1,39	1,77	2,15	3,35	4,71	6,52	7,37	9,59
у % до ВВП	0,95	0,65	0,82	0,80	0,82	1,27	1,34	1,70	1,34	1,35

\* За даними Статистичного щорічника України за 2002 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2003. – С. 56, 58–59, 64; Статистичного щорічника України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 52; <http://www.minfin.gov.ua>.

У 2005 р. збільшення надходжень ПДВ було зумовлене майже подвоєнням, порівняно з 2004 р., надходжень ПДВ із ввезених в Україну товарів. Відповідно, це було пов'язане зі збільшенням обсягів імпорту та посиленням контролю за сплатою податків при перетині митного кордону України<sup>241</sup>; а збільшення імпорту було спричинено підвищенням середньої заробітної плати і соціальних виплат. Іншим фактором, який вплинув на збільшення надходжень ПДВ, було скасування територіальних та галузевих податкових пільг (залишились лише для суднобудування, видавничої діяльності й сільського господарства). А сподівання на значне

<sup>241</sup> У 2005 р. надходження ПДВ з імпортованих в Україну товарів становили 191,8% відповідного показника за 2004 р., при зростанні обсягів імпорту на 26% (Соколовська А. Теоретичні засади визначення податкового навантаження і рівня оподаткування економіки // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 11).

збільшення фіскальної ролі ПДВ за рахунок запровадження більш жорстких умов його відшкодування (обмеження для новостворених підприємств, обов'язковість податкових перевірок, обмеження сум, які підлягають відшкодуванню, фактично перерахованими постачальникам сумами) виправдались частково. Якщо у 2004 р. співвідношення відшкодування ПДВ та його валових надходжень з вироблених в Україні товарів становило 1 : 1,39, то у 2005 р. – 1 : 1,78<sup>242</sup> (за співвідношення обсягів експорту і ВВП 1 : 2,02). Утім, фіскальна ефективність ПДВ становила 7,96% ВВП.

У 2006 р. були підвищені середня заробітна плата, соціальні виплати і, як наслідок, відбулося збільшення споживчого попиту, що зумовило збільшення надходжень ПДВ з вироблених в Україні та імпортованих товарів. Фіскальна ефективність податку збільшилась до 9,41% ВВП (один із найвищих показників у Європі<sup>243</sup>), але, незважаючи на це, не набула свого потенційно можливого максимального значення. Не вирішеною залишилася проблема фіктивного відшкодування ПДВ (відшкодування становило близько половини надходжень ПДВ з вироблених в Україні товарів<sup>244</sup>, а частка експорту у ВВП зменшилась до 43%). Більш того, у 2007 р. обсяги відшкодування ПДВ знову перевищили його "чисті" надходження з вироблених в Україні товарів, що, разом з відновленням територіальних податкових пільг, спричинило зменшення фіскальної ефективності податку<sup>245</sup>.

Ми вважаємо, що вживати нових силових заходів для боротьби з цією формою "викачування" із бюджету коштів не потрібно. Погіршення податкового середовища господарювання і особливо додаткові незручності від посилення податкового контролю, не сприятимуть розширенню економічної діяльності законослухняних суб'єктів ринку, як і не усунуть можливостей використання поширених корупційних схем. Запроваджене із 2008 р. обов'язкове надання податковим органам елек-

<sup>242</sup> З урахуванням бюджетної заборгованості з невідшкодованого ПДВ – 1 : 0,62.

<sup>243</sup> У 2005 р. лише в Болгарії, Данії й Кіпрі фіскальна ефективність ПДВ була вищою (додаток Б).

<sup>244</sup> З урахуванням 4,5 млрд. грн. бюджетної заборгованості з невідшкодованого ПДВ – 63,9%.

<sup>245</sup> У листопаді-грудні 2008 р. помітно зменшились обсяги споживання та імпорту, а отже – і надходження ПДВ з вироблених в Україні та імпортованих товарів.

тронних даних щодо розрахунку податкових зобов'язання та кредиту з ПДВ також навряд чи допоможе зменшити корупцію у сфері його відшкодування<sup>246</sup>. Поступу у вирішенні проблеми фіктивного відшкодування буде досягнуто, якщо: 1) усунути законодавчі “прогалини” (наприклад, ті, що роблять можливим надання “податкових послуг” підприємствами-банкрутами); 2) платники податків будуть переконані, що бюджет – це не інструмент “розтринькування” зароблених ними коштів, а фінансова база для ініціювання державою прогресивних соціально-економічних зрушень. І тільки після зменшення обсягів фіктивного відшкодування ПДВ можна буде вести мову про зниження його ставки (якщо у цьому буде потреба). Рекомендації щодо використання традиційних для ЄС знижених ставок ПДВ потрібно розглядати також згодом, ретельно оцінивши їх з точки зору можливих соціальних ефектів та наслідків для бюджету.

Збільшення надходжень акцизного збору було зумовлене розширенням виробництва та імпорту підакцизних товарів, а також підвищенням ставок акцизів на алкогольну й тютюнову продукцію. Проте, коли зважити, що фіскальна ефективність акцизного оподаткування у 2007 р. становила лише 1,48% ВВП, то стає очевидним, що отримані показники надходжень цього податку не є великим досягненням. Водночас малоімовірно, що збільшення надходжень акцизного збору у 1998–2007 рр. могло бути на порядок більшим. Для розширення меж акцизного оподаткування (насамперед це стосується нафтопродуктів) необхідно поліпшити добробут всього населення України, що можливо тільки за довготривалого економічного розвитку<sup>247</sup>. Щоправда, резерви для збільшення надходжень акцизного збору можуть бути приховані також у детінізації економічних відносин і підвищенні ще доволі низьких, порівняно з європейськими, ставок акцизів на шкідливі для здоров'я тютюнові вироби та алкогольні напої<sup>248</sup>.

<sup>246</sup> У 2008 р. відшкодування ПДВ збільшилось на 82% при зростанні обсягів експорту на 34,9%.

<sup>247</sup> Підвищення у 2008 р. ставок акцизів на нафтопродукти ми не вважаємо доцільним з огляду на їхню високу вартість до оподаткування.

<sup>248</sup> Звісно, ми не маємо на увазі кількаразове підвищення ставок, як це відбувалося у 2009 р.

У досліджуваний період, крім збільшення надходжень ПДВ і акцизного збору, спостерігалось також збільшення надходжень мита. Проте з огляду на корумпованість митних органів в Україні можна припустити, що обсяги цього податку не відповідали потенційно можливим, адже навіть заходи 2005 р. щодо посилення митного контролю не призвели до значного зростання фіскальної ефективності мита (у 2006–2007 рр. знизилась до показника 2004 р.). У 2008 р. знову вживалися силові антикорупційні заходи на митниці, які супроводжувало помітне збільшення надходжень мита. Проте основною причиною посилення фіскальних позицій цього податку ми вважаємо зростання обсягів імпорту. На наш погляд, для досягнення відчутних результатів у вирішенні проблеми зловживань при імпортних операціях потрібно використати російський досвід поступового підвищення ставок мита з одночасним встановленням мінімальних сум митної вартості товару, за яких не проводиться його фізичний огляд<sup>249</sup>. Економічні методи боротьби з контрабандою, які запобігатимуть виникненню у суб'єктів ринку інтересу до “співпраці” з корумпованими працівниками митниць, будуть більш ефективними, ніж адміністративні. Крім того, перспективним як з фіскальної точки зору, так і з міркувань посилення конкурентних позицій України на європейському ринку можна вважати розвиток митного оподаткування експорту сировини.

Транзитивне господарювання в Україні вимагає встановлення помірних ставок прямих податків і соціальних платежів, а також ефективного використання їхнього пільгового інструментарію.

У 1998–2007 рр. сприятлива кон'юнктура та зумовлене нею розширення бази оподаткування забезпечили збільшення надходжень прямих податків і соціальних платежів (табл. 5.2.3). Утім, трансформації податку на прибуток і податку з доходів фізичних осіб не завжди створювали умови для пришвидшення зростання ВВП та ринкових соціально-економічних перетворень.

---

<sup>249</sup> Радаев В. Российский бизнес: на пути к легализации? // Вопросы экономики. – 2002. – № 2.

Таблиця 5.2.3

## Надходження прямих податків та соціальних платежів в Україні\*

Показники	1998 р.	1999 р.	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Прямі податки, млрд. грн. у % до ВВП	14,99 14,62	17,49 13,41	21,04 12,46	22,99 11,28	25,73 11,40	33,00 12,35	37,10 10,70	50,26 12,20	60,46 11,29	84,08 11,79
У тому числі:										
Податок з доходів фізичних осіб, млрд. грн. у % до ВВП	3,57 3,48	4,43 3,40	6,38 3,75	8,75 4,29	10,82 4,79	13,52 5,06	13,21 3,83	17,32 4,08	22,79 4,25	34,78 4,88
Податок на при- буток підприємств, млрд. грн. у % до ВВП	5,92 5,77	6,35 4,87	7,70 4,53	8,28 4,05	9,40 4,16	13,27 4,95	16,16 4,68	23,46 5,52	26,17 4,88	34,41 4,83
Податок з власників транс- портних засобів, млрд. грн. у % до ВВП	0,19 0,19	0,30 0,23	0,53 0,31	0,55 0,27	0,59 0,26	0,60 0,22	0,66 0,19	0,83 0,20	1,08 0,20	1,35 0,19
Плата за землю, млрд. грн. у % до ВВП	0,93 0,91	1,09 0,84	1,38 0,81	1,62 0,79	1,81 0,80	2,03 0,77	2,93 0,85	2,72 0,65	3,12 0,58	3,89 0,55
Інші прямі подат- ки, млрд. грн. у % до ВВП	4,38 4,27	5,32 4,07	5,05 2,49	3,77 1,88	3,30 1,39	3,71 1,35	4,04 1,15	5,95 1,75	7,30 1,38	9,65 1,35
Соціальні платежі, млрд. грн. у % до ВВП	11,69 11,39	11,99 9,19	15,17 8,83	19,13 9,35	23,67 10,48	28,18 10,53	38,32 11,10	51,64 12,15	68,16 12,72	93,72 13,15

\* За даними Статистичного щорічника України за 2002 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2003. – С. 56, 58–59, 64; Статистичного щорічника України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 52; <http://www.minfin.gov.ua>.

Запровадження галузевих і територіальних податкових пільг з податку на прибуток часто призводило до фіскальних втрат і не вирішувало при цьому макроекономічних завдань, а їхнє передчасне скасування у 2005 р. – перекреслило (незначні) здобутки розвитку преференційного оподаткування. Це не дало змоги забезпечити акумулювання у бюджеті четвертої частини прибутків від функці-



онування раніше переведених у пільгові режими оподаткування капіталів. Очевидно, що більшість суб'єктів ринку, які під прикриттям реалізації інвестиційних проектів оптимізували нарахування й сплату податків, почали використовувати інші (наприклад, офшорні) схеми уникнення оподаткування, і лише незначна частина "мінімізаторів" погодилась функціонувати, сплачуючи податки та податкові платежі на загальних підставах. А ті суб'єкти господарювання, які використовували територіальні податкові пільги як інструмент для фіскальних зловживань, на нашу думку, виробили альтернативні схеми ухилення від оподаткування. Крім того, радикальне скасування галузевих податкових преференцій змусило коригувати стратегію розвитку виробництва на підприємствах цих галузей. Відновлення у 2007 р. низки територіальних податкових пільг без їхнього ґрунтового аналізу з точки зору "позитивний економічний ефект – фіскальні втрати" – це ще один приклад безсистемного реформування податку на прибуток. Можливостей для зловживань у несумлінних платників податків стало більше.

Сьогодні декларується необхідність зниження ставки податку на прибуток до 20%. Проте ми вважаємо, що цього робити не варто. Малоімовірно, що загальне зниження податкового навантаження на прибуток буде вагомим стимулом активізації підприємництва і детінізації економіки (в суспільстві поширилась недовіра до податкових ініціатив), а фіскальних втрат – не уникнути. Тим більше, що фіскальна ефективність податку знизилась із 5,52% ВВП у 2005 р. до 4,83% ВВП (показники 2003–2004 рр.) у 2007 р. Ще один принциповий аспект: швидкі темпи економічного розвитку 2000–2004 рр. багато в чому зумовлювались поступовим розширенням виробництва за рахунок завантаження не задіяних у часи кризи 90-их років потужностей. На сьогодні цей резерв майже повністю використано, і потрібно шукати нові податкові важелі пришвидшення відтворювальних процесів на інноваційно-інвестиційній основі. Ними може бути, зокрема, запропоноване в проекті Податкового кодексу зниження ставки податку на прибуток до 20% для суб'єктів ринку, які закуповуватимуть обладнання та устаткування. Прийняті для запровадження в Україні також податкові механізми заохочення інвестицій у інноваційний сектор і екологічні технології у формі при-

скореної амортизації та зменшення оподаткованого прибутку, які використовуються у країнах ЄС. Водночас не доцільно запозичувати східноєвропейський досвід податкових канікул. Функціонування цього пільгового механізму оподаткування прибутку, як вітчизняних галузевих і територіальних податкових пільг, не передбачає обов'язкової реалізації інвестиційних проектів. Крім того, потрібно раціонально комбінувати пільгові податкові інструменти.

Отже, оптимальною розбудовою системи оподаткування прибутку в Україні ми вважаємо не надання їй додаткових ліберальних рис або нейтральності (це призведе до консервування сучасної галузевої структури економіки), а запровадження нових ефективних пільгових податкових механізмів заохочення інвестицій для всіх суб'єктів ринку і поступове скасування галузевих податкових пільг. І тільки згодом, після досягнення поступу в усуненні диспропорцій функціонування економіки України, можна буде перейти до звичної для ЄС практики оподаткування прибутку на основі поєднання низьких податкових ставок і поміркованої системи податкових пільг.

Запровадження пропорційної ставки податку з доходів фізичних осіб також було доволі суперечливим. Адже, по-перше, персональне оподаткування перетворилось більше на інструмент субсидування заможних прошарків суспільства і стимулювання імпорту, ніж засіб підтримки національного виробника та сприяння детінізації економічних відносин<sup>250</sup>. По-друге, ціна такого перетворення – зменшення надходжень податку з 13,52 млрд. грн. (5,06% ВВП) у 2003 р. до 13,21 млрд. грн. (3,83% ВВП) у 2004 р. І хоча у 2005 р. надходження податку з доходів фізичних осіб становили 17,4 млрд. грн. (4,08% ВВП), а у 2006 р. – 22,79 млрд. грн. (4,25% ВВП), ми переконані, що за альтернативного оподаткування доходів фізичних осіб за ставками (наприклад, 10 і 20%) фіскальних втрат 2004 р. можна було уникнути, а надходження податку 2005–2006 рр. були б на порядок вищими. Навіть більше: лише створення нових ро-

---

<sup>250</sup> В Росії, де подібне трансформування персонального податку відбулося навіть паралельно з лібералізацією соціального оподаткування, зростання офіційної заробітної плати на 3,2% ВВП у 2001 р. зумовлювалось більше структурними зрушеннями в економіці, ніж зменшенням обсягів тіншової оплати праці (Васильєва А., Гурвич Е., Субботин В. Экономический анализ налоговой реформы // Вопросы экономики. – 2003. – № 6).

бочих місць і підвищення середньої заробітної плати нівелювали негативні фіскальні наслідки цієї трансформації оподаткування. У 2007 р., незважаючи на випереджаюче збільшення фонду оплати праці, порівняно з ВВП, і підвищення ставки оподаткування на 2%-их пункти, фіскальна ефективність податку з доходів фізичних осіб збільшилась тільки до 4,88% ВВП.

Звісно, за майнового розшарування українського суспільства та з огляду на перспективу інтеграції України до ЄС, теоретично, оптимальним заходом було б запровадження високопрогресивної шкали прямого оподаткування доходів населення як соціально справедливого інструменту сприяння економічному розвитку в рамках розширення експансії фіску. Проте, як було доведено практикою, в умовах значної тінізації економічних відносин неможливо акумулювати необхідні для фінансування додаткових видатків бюджету надходження податку з доходів фізичних осіб за високими податковими ставками. Тому розбудова системи персонального оподаткування на основі запровадження прогресії з двох (максимум – трьох) ставок – найкращий компроміс між бажаним і реальним. На нашу думку, загалом позитивно можна оцінити зміни з 2004 р. у механізмі справляння податку з доходів фізичних осіб щодо запровадження соціальної пільги та розширення податкової бази за рахунок частини доходів від операцій з майном, доходів, отриманих платником податків від працедавця як додаткові блага, тощо.

У 1998–2007 рр. інші прямі податки не відігравали в Україні вагомої фіскальної ролі. Транзитивні умови господарювання і низький рівень доходів значної частини населення не дають змоги активно розвивати оподаткування майна, у зв'язку з чим наразі об'єктивною є лише потреба у підвищенні ставок плати за землю з проведенням обов'язкової інвентаризації грошових оцінок земельних ділянок і запровадженні податку на нерухомість фізичних осіб (з розгорнутою системою соціальних податкових пільг)<sup>251</sup>. Водночас у перспективі необхідно буде також започаткувати практику оподаткування нерухомості юридичних осіб.

---

<sup>251</sup> Кількаразове підвищення ставок податку з власників транспортних засобів ми як альтернативу не розглядаємо.

В Україні, як і в ЄС, було запроваджено спрощені форми оподаткування малого бізнесу. Проте їхнє функціонування сьогодні пов'язується не стільки з вирішенням макроекономічних завдань, скільки з масовими зловживаннями та фіскальними втратами. На наш погляд, трансформацію пільгового оподаткування малого підприємництва необхідно проводити на засадах створення сприятливих умов для ефективного ведення (із розширенням у перспективі) фінансово-господарської діяльності. Актуальними можна вважати пропозиції справляння податку у вигляді диференційованої плати за спецпатент залежно від встановлених характеристик (аналога відомих у світовій практиці варіантів оподаткування “за стандартом”) для мікрофірм, а також диференціювання ставок єдиного податку в укрупнених сферах підприємницької діяльності з подальшим, спочатку експериментальним, переходом до оподаткування різниці між виручкою від реалізації та вартістю використуваних у виробництві факторів для більших за обсягом суб'єктів малого бізнесу<sup>252</sup>.

У досліджуваному періоді надходження соціальних платежів в Україні збільшувались за рахунок підвищення середньої заробітної плати. Відрахування до державних соціальних фондів були єдиними фіскально значимими податковими платежами (у 2007 р. їхня фіскальна ефективність становила 13,15% ВВП), які зазнали мінімальних змін щодо навантаження на їхніх платників – працедавців і найманих працівників. Проте сьогодні саме соціальні платежі суб'єктів господарювання, які є обтяжливими для української економіки, дестимулюють розвиток підприємництва<sup>253</sup>. Тому ми вважаємо за потрібне запровадити єдиний соціальний платіж, із поступовим зниженням його ставки залежно від можливостей не забезпеченого його надходженнями фінансування соціальних виплат за рахунок інших додатково акумульованих податкових надходжень. Така фіскальна ініціатива (із одночас-

---

<sup>252</sup> *Квасовський О.* Концептуальні засади оптимізації спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва в Україні // Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації: Збірник тез доповідей за матеріалами Другої міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених (24–25 лютого 2005 року). – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – С. 79–82.

<sup>253</sup> Сукупна ставка відрахувань становить близько 37% фонду оплати праці, а необхідність їхнього перерахунку до чотирьох соціальних фондів створює певні адміністративні незручності для податкоплатників.

ним посиленням податкового контролю), забезпечивши вирівнювання фінансових умов функціонування офіційної і неофіційної економік, сприятиме детінізації економічних відносин, збільшенню ВВП і не виключатиме збільшення соціальних виплат, що дуже важливо. Розширювати з метою компенсації межі фіскально малозначимого сьогодні соціального оподаткування працівників, з огляду на їхні ще порівняно незначні доходи, наразі не доцільно. Проте з усуненням ознак транзитивності соціально-економічної системи можна буде поступово збільшити фіскальну роль соціальних платежів у комплексі зі збільшенням їхнього навантаження на фізичних осіб.

На завершення зауважимо, що відповідне економіко-інституційному середовищу використання фіскального й регуляторного потенціалів оподаткування – це найліпша стратегія фіскального регулювання в Україні як за ринкових соціально-економічних трансформацій, так і в разі її приєднання до ЄС. Причому, можливо, що в перспективі вже країни сучасного ЄС запозичуватимуть в Україні її фіскальний досвід.

### ***5.3. Вектори оптимізації управлінської інфраструктури податкової політики***

Формування та реалізація ефективної податкової політики вимагає не лише пошуку найбільш близької до оптимальної стратегії фіскального регулювання, а й розбудови раціональної управлінської інфраструктури функціонування податкової системи. Без належного управлінського забезпечення неможливі ні своєчасне прийняття адекватних реаліям господарювання податкових рішень, ні швидке досягнення вже поставлених перед фіском стратегічних і тактичних завдань. Це потрібно належним чином враховувати у фіскальному коригуванні відтворювальних процесів, особливо в умовах диспропорцій ринкової трансформації соціально-економічної системи України.

Управлінську діяльність держави у податковій сфері сьогодні пов'язують з трьома термінами, які часто вживають як синоніми. Це – “управління оподаткуванням”, “державний податковий менеджмент” і “податкове адміністрування”. Тому насамперед

покажемо власне бачення науково-понятійного апарату та поділимося думками щодо місця і ролі кожної з цих форм управлінської діяльності держави у сфері оподаткування в організації фіскального регулювання соціально-економічних процесів.

Зазначимо, що необхідність узгодження різних елементів податкової системи виникла на перших етапах формування сучасного фіску, зумовивши появу управління оподаткуванням. Це була перша форма управлінської діяльності держави у податковій сфері, що і сьогодні розвивається як наука та практика прийняття управлінських рішень для координації оподаткування.

Терміни “державний податковий менеджмент” і “податкове адміністрування” почали використовуватись вже у зв'язку із потребою корекції оподаткування на основі виробленої системи принципів, методів, форм та прийомів управління фінансовими ресурсами і відносинами. Причому характерними ознаками цих двох форм управлінської діяльності держави у податковій сфері, на відміну від управління оподаткуванням, вважають підпорядкованість податкових рішень обраному курсу податкової політики та спрямованість управлінських дій як на узгодження, так і на удосконалення оподаткування.

У фінансовій науці сьогодні немає єдиного підходу до трактування державного податкового менеджменту. Найчастіше під ним розуміють вироблення правових засад оподаткування на основі історичного досвіду, сучасних досягнень економічної науки і практики, забезпечення умов функціонування конкретного податкового механізму, його елементів (планування, регулювання, контролю), та створення обліково-аналітичних, звітних правил, документів то-що<sup>254</sup>. Проте, на нашу думку, таке переважно процедурне бачення цієї форми управлінської діяльності держави у сфері оподаткування занадто абсолютизує методичні та недостатньо висвітлює методологічні аспекти процесу встановлення, правового регламентування і організації справляння податків та податкових платежів до централізованих фондів грошових коштів держави.

Інша точка зору – державний податковий менеджмент – процес управління шляхом використання методів впливу податкового меха-

<sup>254</sup> Юткіна Т. Ф. *Налоги и налогообложение*: Учеб. – М.: ИНФРА – М, 1999. – С. 139.

нізму на податкову систему з метою реалізації податкової політики<sup>255</sup>. У цьому визначенні вже можна простежити розуміння податкового механізму не просто як набору конкретних податкових дій, а як об'єктивно необхідного процесу управління перерозподільними відносинами за допомогою податкового планування, прогнозування, регулювання і контролю, тобто у ширшому його значенні. Щоправда, при цьому не зовсім коректно в ролі керованої системи обрано податкову систему, оскільки зміни до неї вносяться у законодавчому порядку, а будь-який менеджмент насамперед передбачає певні оперативні дії.

І нарешті, висловлювалась думка, що державний податковий менеджмент – це сукупність прийомів та методів організації податкових відносин з метою забезпечення формування дохідної частини бюджету та впливу на розвиток виробництва і соціальної сфери<sup>256</sup>. Таке визначення загалом відповідає основним сутнісним характеристикам досліджуваної форми управлінської діяльності держави у сфері оподаткування, за винятком частини, де формулюється мета. Ми вважаємо, що про забезпечення держави фінансовими ресурсами для виконання покладених на неї функцій та створення умов для ефективного функціонування підприємницького сектору доцільно говорити у контексті податкової політики.

Отже, ми вважаємо, що державний податковий менеджмент – це система методів, форм і прийомів регламентування та регулювання економічних відносин у сфері оподаткування при реалізації податкової політики.

На відміну від державного податкового менеджменту, податкове адміністрування розглядають у двох аспектах. По-перше, як систему органів управління (законодавчих і адміністративних податкових органів)<sup>257</sup>, коло обов'язків яких охоплює процедурне забезпечення реалізації податкової політики. При цьому до компонентів податкового адміністрування належать: визначення

---

<sup>255</sup> *Карп В. М.* Налоговый менеджмент: Учеб. для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – С. 47.

<sup>256</sup> *Тимченко О. М.* Податковий менеджмент. Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2001. – С. 21.

<sup>257</sup> *Налоги и налогообложение: 3-е изд. / Под ред. В. В. Романовского, О. В. Врублевской.* – СПб.: Питер, 2002. – С. 342.

функцій податкового органу, переліку робочих процедур для виконання кожної функції, закріплення функцій за підрозділами податкового органу<sup>258</sup>. По-друге, як сукупність норм та правил, які регламентують податкові дії та конкретну податкову техніку, а також передбачають відповідальність за порушення податкового законодавства<sup>259</sup>.

З такими міркуваннями ми погоджуємось. Водночас вважаємо за доцільне додати таке: якщо державний податковий менеджмент – це насамперед важлива галузь методологічного забезпечення функціонування податкової сфери з урахуванням людського фактора й мотиваційних аспектів фіскальної поведінки, то податкове адміністрування – система науково обґрунтованих методичних дій щодо технічного регламентування і регулювання економічних відносин у сфері оподаткування. Тобто ми переконані, що ці терміни відображають дві взаємопов'язані сторони координації та удосконалення оподаткування в процесі реалізації податкової політики.

Ключова роль в організації фіскального регулювання належить державному податковому менеджменту. Саме завдяки йому розставляються основні коригувальні акценти, які трансформують податкову систему. Проте на стику державного податкового менеджменту, податкового адміністрування й управління оподаткуванням існує галузь наукових і практичних знань, де методологія переплітається з методикою, координація оподаткування з його удосконаленням, – уособлення симбіозу теорії оптимального оподаткування, фіскальної соціології та особливого напрямку прийняття управлінських рішень щодо взаємовідносин фіску і платників податків (рис. 5.3.1).

Якщо зважити на те, що в Україні податкові рішення є переважно ситуативні, то відразу згідно з рис. 5.3.1 виникають сумніви щодо ефективності державного податкового менеджменту, податкового адміністрування і розбудови близького до оптимального фіску загалом.

<sup>258</sup> Черник Д. К. Основы налоговой системы: Учеб. для вузов / Д. К. Черник, А. П. Починков, В. П. Морозов. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 34.

<sup>259</sup> Перонко И. А., Красницкий В. А. Налоговое администрирование // Налоговый вестник. – 2000. – № 10.





**Рис. 5.3.1. Взаємозв'язки управління оподаткуванням, державного податкового менеджменту і податкового адміністрування**

Розглянемо практику функціонування ПДВ. Зокрема у 2002 р., коли були запроваджені обмеження на використання векселів при імпорتنих зовнішньоторговельних операціях, надходження ПДВ із ввезених в Україну товарів збільшились майже вдвічі при зростанні обсягів імпорту на 6,9%, але суми відшкодованого з бюджету податку збільшились у 1,5 разу при зростанні обсягів експорту на 10,1% (додаток Д). Тобто ситуативно прийняте для збільшення доходів бюджету рішення, не поліпшивши взаємовідносини фіска і платників податків, зумовило закономірну реакцію – поширення інших форм фіскальних зловживань. У 2003–2004 рр. суми відшкодованого з бюджету ПДВ більше як вдвічі перевищили його “чисті” надходження з вироблених в Україні товарів (додаток Г) і збільшилась заборгованість держави із відшкодування ПДВ (насамперед сумлінним податкоплатникам). У 2005 р. обсяги відшкодованого ПДВ зросли ще в 1,1 разу навіть після запровадження більш жорсткої процедури відшкодування податку і при зростанні обсягів експорту на 1,5%. Причому це не можна пов'язати з погашенням накопиченої за попередні роки заборгованості держави з невідшкодованого ПДВ, яка “нівелювала позитивні фіскальні наслідки зменшення зловживань у сфері від-

шкодування". У 2006 р. знову збільшились обсяги відшкодованого та невідшкодованого з бюджету ПДВ, у 2007 р. відшкодування перевищило "чисті" надходження ПДВ з вироблених в Україні товарів, а в 2008 р., незважаючи на запровадження обов'язкового надання податковим органам електронних даних щодо розрахунку податкового зобов'язання й податкового кредиту з ПДВ, його відшкодування збільшилось на 82% при зростанні обсягів експорту на 34,9%<sup>260</sup>.

Не можна, не вживши комплексу заходів як для обмеження ухилення від оподаткування, так і в рамках підвищення ефективності перерозподільних процесів загалом, сподіватись на безпрецедентне збільшення податкових надходжень. Без досягнення фіскального компромісу між державою та суб'єктами ринку будь-які, навіть найпрогресивніші, податкові реформи не приведуть до однозначно позитивного результату. Лише системні податкові рішення, які максимально збалансують інтереси фіску і платників податків, можуть забезпечити зміцнення податкового потенціалу на короткостроковому проміжку часу (за рахунок усунення диспропорції оподаткування) і в більш віддаленій перспективі (в результаті розширення податкової бази при зростанні ВВП).

Метод спроб і помилок потрібно замінити на гармонійну узгодженість дій усіх зацікавлених груп<sup>261</sup>. Необхідно організувати функціонування ефективного державного податкового менеджменту і на цій основі оптимізувати податкове адміністрування. Причому ми вважаємо, що аналіз практики податкового прогнозування, планування, регулювання й контролю дасть змогу виявити шляхи досягнення цієї мети.

В Україні податкове прогнозування і планування робиться на основі простої екстраполяції тенденцій розвитку економіки та фіскальних процесів на майбутні періоди. Це, по-перше, не створює умов для системного удосконалення оподаткування – при прогнозуванні (плануванні) сукупний негативний вплив податкових диспропорцій враховується як задана, практично незмінна, величина. По-друге, податкове регулювання підпорядковується не стільки ви-

<sup>260</sup> За даними <http://www.minfin.gov.ua>.

<sup>261</sup> Єфименко Т. І. Основні напрями трансформації податкової системи в Україні // Фінанси України. – 2007. – № 9. – С. 11.

можі створення оптимального фіскального середовища для прогресивних зрушень у соціально-економічному розвитку, скільки потребі забезпечення певного обсягу податкових надходжень. Як наслідок – більшість податкових трансформацій або спрямована на запровадження доволі сумнівних, з точки зору подальшого зміцнення економічного й податкового потенціалів держави, механізмів справляння податків і пільг в оподаткуванні, або переслідують тільки фіскальні цілі.

Потрібно також зазначити, що у 2002–2004 і 2006 рр., незважаючи на не прогнозовані високі темпи економічного розвитку і зумовлене цим розширення бази оподаткування, не спостерігалось значного перевищення фактичних надходжень основних бюджетоутворюючих податків над їхніх плановими показниками (табл. 5.3.1). У 2004 р. перевиконання плану надходжень податку на прибуток і податку з доходів фізичних осіб компенсувало недовиконання плану надходжень ПДВ і акцизного збору (із ввезених в Україну товарів). У 2006 р., в умовах значного (на 22,9%, порівняно з попереднім роком) зростання обсягів імпорту (негативного сальдо зовнішньоторговельних операцій), фактичні надходження ПДВ лише на 13,9% перевищили планові. Причому надходження ПДВ із ввезених в Україну товарів збільшились на 53,3%<sup>262</sup>.

Для пояснення цього феномена знову звернемося до практики функціонування ПДВ. Як відомо, приріст надходжень ПДВ визначають прогнозовані темпи зростання ВВП, сальдо зовнішньоторговельних операцій і фіскальні наслідки внесення змін до податкового законодавства. У 2002 р. зростання надходжень ПДВ за рахунок збільшення обсягів імпорту та запровадження обмежень на використання векселів при імпорті товарів виявилось значно більшим, ніж очікувалось. Це створило сприятливе фіскальне середовище для збільшення незаконного відшкодування податку з бюджету – виконання плану надходжень ПДВ вже було забезпечене. У 2003–2004 рр. суми задекларованого до відшкодування податку зросли ще більше – не прогнозовані високі темпи зростання ВВП і зумовлене цим збільшення надходжень

---

<sup>262</sup> У 2008 р. фактичні надходження до загального фонду державного бюджету на 3,7 млрд. грн. (3,4%) перевищили планові показники: недовиконання плану надходжень ПДВ (на 1,9 млрд. грн.) і акцизного збору (на 0,1 млрд. грн.) компенсувало перевиконання плану надходжень податку на прибуток обсягом 5,3 млрд. грн.

ПДВ внаслідок розширення бази оподаткування посилили прагнення окремих суб'єктів ринку та працівників фіскальних органів отримати зиск від "викачування" з бюджету коштів. Причому поширення зловживань у сфері відшкодування податку відбувалося за не прогнозовано високих темпів зростання експорту і було динамічним, внаслідок чого не вдалося виконати план надходжень. У 2004 р. фактичні надходження ПДВ зросли на 32,8%, але це забезпечило лише 85% їхньої запланованої суми (правда, при виплаті всього обсягу простроченої бюджетної заборгованості з невідшкодованого ПДВ).

Таблиця 5.3.1.

**Планові і фактичні надходження податків  
в Україні у 2002–2006 рр.\***

Показники	2002 р.		2004 р.		2005 р.		2006 р.	
	план	факт	план	факт	план	факт	план	факт
Податок з доходів фізичних осіб, млрд. грн.	н.д.	10,82	12,0	13,21	н.д.	17,32	н.д.	22,79
% виконання плану	х	н. д.	х	110	х	н. д.	х	н. д.
Податок на прибуток підприємств млрд. грн.	н.д.	9,40	13,97	16,16	21,6	23,46	26,12	26,17
% виконання плану	х	н. д.	х	127,1	х	106,2	х	100,2
ПДВ млрд. грн.	12,83	13,47	19,80	16,73	31,90	33,80	44,25	50,40
% виконання плану	х	105,0	х	84,2	х	104,6	х	113,9
Акцизний збір млрд. грн.	н.д.	4,09	6,06	6,70	н.д.	7,95	н.д.	8,61
% виконання плану	х	н. д.	х	90,4	х	н. д.	х	н. д.

\* За даними ДПА України та Міністерства фінансів України // <http://www.sta.gov.ua> і <http://www.minfin.gov.ua>.

У 2005 р. обсяги незаконного відшкодування значно не зменшилися. Річ у тім, що збільшення фіскального потенціалу ПДВ за рахунок зростання імпорту, посилення митного контролю і скасування деяких податкових пільг забезпечило виконання навіть скоригованого у бік збільшення плану надходжень податку. Докладати зусиль для зменшення фіскальних зловживань у сфері відшкодування ПДВ (позбавляти себе "доходу" корумпованим працівникам органів контролю) було "не обов'язково", оскільки і без цих заходів досягалось

зростання надходжень податку майже вдвічі (відсутність значного перевиконання плану надходжень ПДВ не передбачала кадрових висновків із втратою “хлібних” посад). У 2006 р. зріс внутрішній споживчий попит, що спричинило збільшення надходжень ПДВ з вироблених в Україні та імпортованих товарів. Це забезпечило зростання надходжень ПДВ в 1,5 разу (більше, ніж планувалось) без поступу у вирішенні проблеми зловживань у сфері його відшкодування.

У 2007 р. обсяги експорту збільшувались випереджаючими темпами, порівняно з відшкодуванням ПДВ<sup>263</sup>, але динаміка зростання обсягів імпорту була ліпшою, як динаміка збільшення надходжень ПДВ із ввезених в Україну товарів (збільшились зловживання на митниці). Утім, навіть в умовах відновлення частини територіальних податкових пільг, надходження ПДВ зросли на 17,8%. У 2008 р. було припинено обіг ПДВ-векселів при імпорті товарів (надходження ПДВ із ввезених в Україну товарів збільшились на 88% при зростанні обсягів імпорту на 40,5%<sup>264</sup>). Водночас збільшення зловживань у сфері відшкодування податку (попри запровадження обов'язкового надання податковим органам електронних даних щодо розрахунку податкового зобов'язання та кредиту з ПДВ) і посилення під кінець року кризових явищ функціонування економіки (звуження податкової бази) спричинили недовиконання плану його надходжень.

Податкове прогнозування і планування в Україні опосередковує “консервування” неоптимального перерозподілу ВВП, що актуалізує зміну підходів до формування планів (прогнозів) податкових надходжень. Потрібно зрозуміти, що в умовах ринкової трансформації соціально-економічної системи й фіскальної сфери податкове прогнозування і планування має передбачати запровадження чималої кількості податкових нововведень, а не бути побудованим на базі збереження наявної практики оподаткування з мінімальним її коригуванням, як це відбувається у західноєвропейських країнах. При цьому фіскальні наслідки податкових трансформацій необхідно розраховувати з урахуванням їхнього можливого впливу на поведінку платників податків (звуження або розширення податкової бази). Також для під-

<sup>263</sup> Частково за рахунок збільшення простроченої бюджетної заборгованості з невідшкодованого податку.

<sup>264</sup> За даними <http://www.minfin.gov.ua>.

вищення ефективності державного податкового менеджменту, потрібно уточнювати планові показники впродовж бюджетного року, якщо вплив якогось із факторів на формування надходжень податків буде іншим, ніж спочатку очікувалось.

Те, що податкове регулювання в Україні здійснюється на ситуативній основі для задоволення лобістських інтересів або на вимогу досягнення фіскальних цілей (якщо окремі диспропорції оподаткування значно звужують дохідну базу бюджету), не в останню чергу зумовлене слабкістю інституційної інфраструктури податкової системи за ринкової трансформації, а тому до певної міри зрозуміло. Водночас тривала відсутність відчутних зрушень в напрямку системного, науково обґрунтованого удосконалення “транзитивного” оподаткування видається нам доволі дивною. Податкове регулювання має не вишукувати фіскальні резерви для компенсації негативного впливу на бюджет сумнівних часткових преференцій в оподаткуванні і змін механізмів справляння податків та податкових платежів, а створювати сприятливе податкове середовище для підприємницької діяльності в загальнодержавних масштабах як основи зміцнення податкового потенціалу.

Поширеним в Україні є коригування диспропорцій в оподаткування внесенням змін, які лише частково усувають їхні негативні економічні та фіскальні наслідки. Перекоси, власне кажучи, залишаються – трансформуються (як правило, не оптимально) інші сторони оподаткування, поглиблюючи деформації податкової системи. Проте при цьому часто спостерігається позитивний фіскальний ефект, що на поверхні явищ виглядає “наслідком запровадження прогресивного податкового нововведення” і представляється як досягнення “ефективної податкової політики”. На підтвердження цього наведемо приклад трансформування у 2004 р. механізму прямого оподаткування доходів населення. Незважаючи на застереження науковців, для легалізації високих доходів (розширення бази оподаткування) неадекватна соціально-економічним умовам України прогресивна шкала податку з доходів фізичних осіб була замінена його єдиною ставкою (до 2007 р. 13%). У 2005–2007 рр., надходження податку дійсно зросли (були створені нові робочі місця та підвищилась середня заробітна плата), але обсяги тіньових доходів майже не зменшились. Реформатори не врахували логіки поведінки платника: наві-

що сплачувати навіть низький податок з доходів фізичних осіб, якщо від нього можна безкарно ухилитись? Не посилювало фіскальну свідомість також те, що держава неефективно використовувала податкові надходження. Крім того, за високих для транзитивної економіки України ставок відрахувань до державних соціальних фондів у суб'єктів ринку – працедавців не виникало стимулів відмовитись від виплати тіншової заробітної плати. Тобто в кінцевому підсумку – ще більше посилилась соціальна диференціація суспільства.

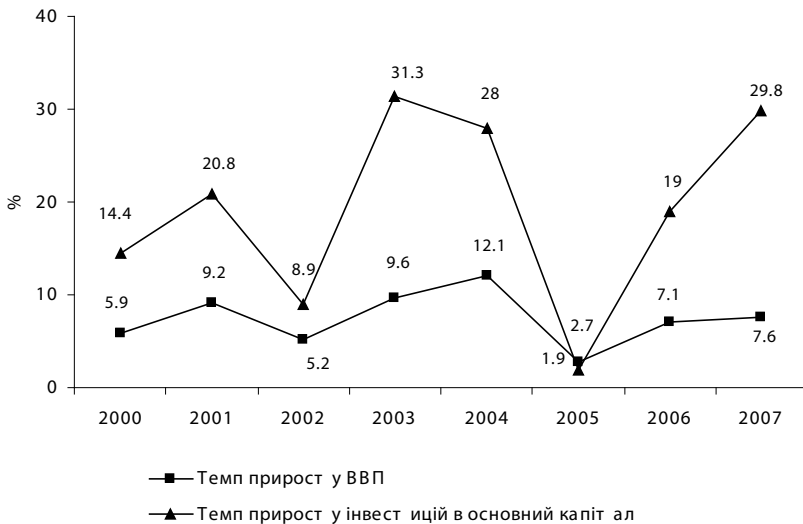
Сьогодні нас насторожує те, що для згладжування майнового розшарування населення пропонується запровадити податок на нерухомість фізичних осіб з високими ставками оподаткування дорогих об'єктів власності. Звісно, оподаткування нерухомості, від якого важче ухилитись, ніж від персонального оподаткування, в Україні потрібне. Водночас надання податку на нерухомість ролі основного інструмента перерозподілу доходів громадян (різке диференціювання ставок оподаткування щодо вартості нерухомості) ми не вважаємо доцільним. Адже власник, наприклад дорогого житла, може не бути багатю людиною: чимало громадян свого часу отримали дорогі, за сучасними оцінками, квартири; хтось успадкував елітне житло; наявність у власності дорогого майна не гарантує стійкої бізнес-діяльності власника. Для виконання регулятивної функції, про яку йде мова, оптимальний саме податок з доходів фізичних осіб. Насамперед обсяг грошового доходу характеризує статок громадянина і його здатність виконувати податкові зобов'язання<sup>265</sup>. Тому в Україні необхідно запровадити прогресивний, відповідний її соціально-економічним умовам, механізм справляння податку з доходів фізичних осіб за двома-трьома ставками<sup>266</sup> та оподаткування нерухомості громадян за помірними диференційованими ставками. Такі фіскальні ініціативи відповідатимуть принципу розбудови соціально справедливої податкової системи.

Інша крайність податкового регулювання в Україні – надмірний радикалізм. У 2005 р. були передчасно скасовані територіальні і деякі-галузеві податкові пільги, запроваджена більш жорстка процедура відшкодування ПДВ, а також вживалися заходи для посилення митного

<sup>265</sup> Пансков В. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения // Российский экономический журнал. – 2007. – № 4. – С. 48.

<sup>266</sup> Із помірною максимальною ставкою, щоб не спровокувати нової тінізації доходів.

контролю. Проте наслідки таких фіскальних рішень були неоднозначними. З одного боку, сповільнилися зростання ВВП і приріст інвестицій в основний капітал – радикальне усунення податкових диспропорцій не стимулювало підприємницьку ініціативу (рис. 5.3.2). З іншого боку, завдяки нововведенням відбулось розширення бази оподаткування та значно зросли податкові надходження. Утім, загалом були втрачені можливості ще більшого зміцнення податкового потенціалу за рахунок динамічного економічного розвитку в умовах поступової трансформації оподаткування (у середньо- і довгостроковій перспективі). У 2006–2007 рр. податкове середовище господарювання було відносно стабільним, внаслідок чого зріс ВВП, розширилась база оподаткування і збільшились податкові надходження. Це вказує на те, що ініціювання й реалізація системних, побудованих на основі врахування інституційного (часового) фактора, податкових трансформацій мають бути стрижнем державного податкового менеджменту.



**Рис. 5.3.2. Темпи приросту ВВП та інвестицій в основний капітал в Україні<sup>267</sup>**

<sup>267</sup> Гесць В. М. Політика економічного зростання на основі розширення внутрішнього споживання та її наслідки // *Фінанси України*. – 2007. – № 9. – С. 20.



Водночас потрібно наголосити на іншому. В умовах ринкових соціально-економічних трансформацій суб'єкти ринку "толерантніше" сприймають зміни форм і механізмів оподаткування, ніж у ЄС-15<sup>268</sup>. Це дає змогу встановити доволі широкі межі податкового регулювання.

Податковий контроль в Україні викликає багато нарікань як у платників податків, так і на найвищому державному рівні. Фіскальні зловживання – поширене явище у функціонуванні вітчизняної податкової системи, яке виникло як реакція на неоптимальне оподаткування. Для боротьби із податковими правопорушеннями нарощується апарат контролю і ускладнюються процедури контролю, що, як правило, створює умови для розробки нових, дедалі складніших схем ухилення від оподаткування та поширення корупції у фіскальних органах. З одного боку, транзитивні диспропорції перерозподілу ВВП не сприяють утвердженню в суб'єктах ринку ставлення до сплати податків як до виконання фіскального обов'язку перед суспільством. З іншого боку, чимало працівників фіскальних органів, крім виконання плану податкових надходжень, мають на меті власне збагачення за рахунок "кришування" зловживань в оподаткуванні. Причому у низових ланок фіскальних органів є стимули "сприяти" заниженню їхнього плану надходжень податків та податкових платежів, а також фінансових санкцій за порушення податкового законодавства, окресливши в такий спосіб межі тінізації економічних відносин. Існує своєрідне "зачароване коло", розірвати яке, на перший погляд, неможливо.

Проте це лише на перший погляд. Науковці довели, що неефективні перерозподільні відносини шкідливі як з точки зору соціальної справедливості, так і з прагматичних міркувань. Вони, сповільнюючи зростання ВВП і ринкову соціально-економічну трансформацію, згодом обертаються навіть проти тих, хто отримав від них зиск спочатку. Пропагування цієї тези у засобах масової інформації може сприяти утвердженню фіскальної свідомості нації і стати передумовою ініціювання прогресивних змін параметрів і механізмів перерозподілу ВВП. Реалізація на практиці оптимізації оподаткування, у свою чергу, усуне основну причину тіньового

<sup>268</sup> Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // Общество и экономика. – 2005. – № 2. – С. 118.

господарювання. За супутнього використання економічних методів для запобігання фіскальним зловживанням (наприклад, поступового підвищення ставок мита з одночасним встановленням мінімальних сум митної вартості товару, за яких не проводитиметься його фізичний огляд) буде створено умови для обмеження корупції. У суб'єктів ринку зникне інтерес до "співпраці" з корумпованими працівниками фіскальних органів. А якщо при цьому автоматизувати за зразком ЄС одні і спростити інші процедури податкового контролю, підвищити санкції за порушення податкового законодавства та вживати силових заходів у боротьбі із корупцією, то можна сподіватись на те, що фіскальні зловживання будуть поодинокими. Головне – розробити план дій, виконувати його і контролювати досягнення всіх поставлених цілей. Важливо на найвищому державному рівні усвідомити, що тільки в умовах комплексної оптимізації оподаткування (досягнення фіскального компромісу між державою й платниками податків) і податкового контролю можна організувати функціонування ефективного державного податкового менеджменту, пришвидшивши інтеграцію України до ЄС.

Методологічні зміни в управлінській діяльності держави у сфері оподаткування необхідно доповнювати відповідним методичним забезпеченням – трансформування державного податкового менеджменту має супроводжувати реформа податкового адміністрування. Нововведення у формуванні й реалізації податкової політики, щоб не перетворитися на декларацію добрих намірів, повинні отримати своє процедурне наповнення. Потрібна ревізія всієї законодавчої бази функціонування податкової системи і фіску загалом, яка має завершитись прийняттям податкового і бюджетного (в новій редакції) кодексів. Причому ми є прихильниками ухвалення не нашвидкуруч розроблених, а системно продуманих з точки зору економічних та правових аспектів законопроектів через кілька років. Ми вважаємо, що наразі потрібно переглядати окремі закони й підзаконні акти з питань оподаткування, позбавляти чинності неадекватну сучасним соціально-економічним умовам і доповнювати прогресивними змінами наявну нормативно-правову базу.

Із подоланням транзитивності економіки і фіскальної сфери перед Україною відкриваються нові можливості запозичення європей-

ського досвіду розбудови управлінської інфраструктури податкової політики щодо процедурного забезпечення встановлення, правового регламентування і організації справляння податків і податкових платежів до централізованих фондів грошових коштів держави (в умовах розвинутої ринкової економіки).

#### **5.4. Проблеми підвищення ефективності перерозподільних процесів під час рецесії**

Економічна криза – це завжди поштовх для переосмислення ролі держави у регулюванні соціально-економічних процесів та фіскальних інструментів, які вона використовує. Під час рецесії суспільство легше переконати у доцільності системних податкових реформ, ніж переглянути підходи до податкової політики за сприятливої кон'юнктури. При цьому для України важливо рухатися оптимальним курсом трансформації оподаткування, бо шансів на помилку більше немає.

Якщо більшість постсоціалістичних країн – нових учасниць ЄС до 2008 р. подвоїли ВВП, порівняно із 1990 р., то Україна до світової економічної кризи не спромоглася навіть досягти рівня виробництва кінця 80-их років минулого століття (додаток Е). У той час, коли Словенія наблизилася за рівнем економічного розвитку до найменш розвинутих у Західній Європі Португалії, Греції та Іспанії, ВВП на одну особу населення в нашій країні 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 з падінням обсягів виробництва на 20% в Україні. Тобто в умовах, коли Україна поступово перетворюється на депресивну територію Європи, а фінансового ресурсу для системних реформ стає дедалі менше, ЄС взагалі може виключити її з переліку претендентів на членство. То чого варті недавні високі темпи зростання ВВП без 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 у науковій літературі можна знайти чимало публікацій щодо податкових аспектів виходу України з економічної кризи і в кожній з них є раціональне зерно. Утім, більшість рекомендацій має фрагментарний характер, а пошуки оптимальних податкових параметрів передбачають наявність комплексного бачення необхідних соціально-економічних реформ і фіскальних інструментів, які забезпечать їхню реалізацію. Без такого бачення, сформованого на базі сучасних економіко-інституційних реалій, будь-які трансформації нагадуватимуть подорож без пункту призначення<sup>269</sup>. Важливо усвідомлювати реальні можливості використання податкових інструментів, а не тішити себе ілюзорними “позитивними шоками” від нових змін в оподаткуванні. Ефективність податкової політики залежить насамперед 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 і фіскальні наслідки системних трансформацій оподаткування, але це не є підставою для відмови від них, бо інакше рецесія затягнеться, а соціально-економічні диспропорції поглибляться. Реформатори мають немов би “зіграти партію в шахи”, обравши стратегію гри і продумавши ходи наперед, причому без права на програш.

Проте 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 не зменшуються, а має бути більш активною, ніж в усталеній економічній системі. Головні її завдання такі: 1) розробка “правил гри” і реалізація загальнона-

<sup>269</sup> Колодко Г. Институты, политика и экономический рост // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 50.

ціональних 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 господарювання 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 витрат<sup>270</sup>. Крім того, під час рецесії допомога (зниження податкового навантаження, субсидії, державні гарантії) має надаватись лише тим підприємствам, які відчувають тимчасові труднощі, але залишаються платоспроможними. Практика показує, що державна підтримка суб'єктам ринку без врахування стану їхніх балансів не пришвидшує вихід з економічної кризи і не пом'якшує її наслідки. Навпаки, така політика примножує втрати від поточної кризи і підвищує ймовірність виникнення нової кризи в майбутньому, оскільки підриває стимули економічних агентів до ефективного господарювання та реальної оцінки всіх ризиків<sup>271</sup>. Все це свідчить про хибність ідеї помітного загального зниження ставок податків і податкових платежів і доводить необхідність оптимізації видатків бюджету без значного зменшення їхнього докризового обсягу.

При перегляді напрямків використання податкових надходжень потрібно 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 обернутися соціальними катаклізмами у майбутньому). Крім того, значне підвищення пенсій і заробітних плат у бюджетній сфері призводить до посилення інфляції, яка, поряд із негативним впливом на реальні доходи всіх ринкових агентів, здорожує банківське кредитування. Тобто від захоплення соціальним популізмом страждають усі – і сучасні покоління, і їхні нащадки.

<sup>270</sup> *Вергелес Т.* Держава в трансформаційній економіці: теорії та реалії // Світ фінансів. – 2009. – Вип. 1(18). – С. 14.

<sup>271</sup> *Claessens S., Klingebiel D., Laeven L.* Crisis Resolution, Policies and Institutions: Empirical Evidence // Systemic Financial Crises: Containment and Resolution. N.Y.: Cambridge University Press, 2005; *Honohan P., Klingebiel D.* The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises // Journal of Banking and Finance. 2003. Vol. 27.

Особливо небезпечним ми вважаємо “роздування” соціальних видатків бюджету у 2009 р. При цьому велику загрозу для України становлять спроби поповнення фінансових ресурсів держави за рахунок збільшення податкового навантаження (одномоментного кількарязового підвищення ставок акцизного збору, податку з власників транспортних засобів та єдиного податку, запровадження ввізного мита за доволі високою ставкою 13%) і посилення тиску на платників податків з боку фіскальних органів (зокрема, “прохання” про переплати). Такі ініціативи можуть спровокувати новий виток загострення кризи через зменшення обсягів легального виробництва підакцизних товарів і збільшення обігу контрабандної продукції, “торговельні війни” з країнами – споживачами українського експорту, зменшення оборотних коштів функціонуючих підприємств тощо.

Звісно, рецесію супроводжують фіскальні втрати, що змушує шукати шляхи підвищення ефективності перерозподільних процесів. Проте це не є приводом для реалізації нашвидкуруч вигаданих фіскальних експериментів. Навпаки, криза має спонукати до податкових рішень з надійним теоретичним підґрунтям. Можна дещо підвищити ставки фіскально малозначимих податків та податкових платежів, які не переглядалися впродовж останніх років, проте не потрібно забувати про можливості трансформації основних бюджетоутворюючих податків. Саме час звернути увагу на те, що пропорційне оподаткування доходів фізичних осіб в Україні добре виконує функцію субсидування заможних прошарків суспільства і стимулювання імпорту<sup>272</sup>, але навіть у 2007 р. не досягло рівня фіскальної ефективності прогресивного оподаткування доходів громадян 2003 р. (напередодні реформи). Малоімовірно, що цю ситуацію можна виправити за допомогою запровадження податку на нерухомість фізичних осіб із високими ставками оподаткування дорогих об'єктів власності (право власності на дорогу нерухомість не гарантує стійкої бізнес-діяльності власника). На нашу думку, в Україні необхідно запровадити прогресивний, відповідний її соціально-економічним умовам, механізм справляння податку з доходів фізичних осіб за двома-трьома став-

---

<sup>272</sup> Відносно забезпечені громадяни створюють попит на дорогі товари іноземного виробництва.

ками<sup>273</sup> і оподаткування нерухомості громадян за помірними диференційованими ставками<sup>274</sup>. Такі фіскальні ініціативи відповідатимуть принципу розбудови соціально справедливої податкової системи і дадуть змогу отримати додаткові надходження до державного бюджету (при закріпленні за ним частини надходжень податку з доходів фізичних осіб) та бюджетів органів місцевого самоврядування з наступного року. Причому за рахунок цих коштів доцільно фінансувати насамперед “видатки розвитку”. Що стосується можливості компенсувати фіскальні втрати найближчим часом, то потрібно змінювати підходи до адміністрування ПДВ (див. § 5.2).

Крім того, очевидно, що податкова політика в Україні під час рецесії має бути інструментом заохочення підприємницької діяльності і ключовим елементом стратегії масштабної детінізації економічних відносин. Саме сьогодні потрібно звернути особливу увагу на те, що тіньова економіка, з одного боку, погіршує конкурентні умови для законослухняних суб’єктів ринку, а з другого – призводить до фіскальних втрат. І чим більші обсяги тінізації економічних відносин, тим більші диспропорції соціально-економічної системи та перерозподілу ВВП.

Значний тіньовий сектор гальмує нарощування інвестицій в економіку України, які пов’язані з науково-технічним прогресом. Річ у тім, що інвестувати у передові технології можуть переважно іноземні компанії, які мають відповідні обсяги капітальних ресурсів та досвід запровадження інновацій у виробництво. А такі інвестори звикли вести свою економічну діяльність за зовсім інших економіко-інституційних умов, їх відлякують ризики не зрозумілого для них тіньового середовища господарювання. Вітчизняні власники великого бізнесу, хоча й володіють доволі значними обсягами капіталу, але не поспішають інвестувати у ризиковий інноваційний сектор. Легально функціонувати, не перейматись збереженням конкурентних позицій і час від часу лобіювати для себе податкові пільги мають змогу переважно великі підприємства базових галузей економіки<sup>275</sup>, а представникам середнього й малого бізнесу, щоб “вижити”

<sup>273</sup> Із помірною максимальною ставкою, щоб не спровокувати нової тінізації доходів.

<sup>274</sup> Після завершення кризи їх можна буде переглянути в бік підвищення.

<sup>275</sup> Сьогодні вони змушені модернізувати виробництво і запроваджувати енергозберігаючі технології.

у жорсткому тінізованому конкурентному середовищі, потрібно використовувати “сірі” схеми господарювання. Причому низовим ланкам податкових органів вигідно всіляко “сприяти” тіньовому малому підприємству, а чиновники середньої ланки отримують зиск від “співпраці” з підприємствами з більшими доходами.

Водночас держава недоотримує значні обсяги податкових надходжень, їй з року в рік не вистачає фіскальних ресурсів на фінансування всіх необхідних поточних соціальних видатків, не кажучи про заходи економічного та трансформаційного спрямування. Україна, одночасно зі збереженням застарілої галузевої структури економіки, поступово рухається у бік інфраструктурного колапсу й масштабних соціальних катаклізмів, які лише відтермінуються соціальним популізмом. Крім того, вже у найближчій перспективі будуть помітні наслідки зменшення боєздатності збройних сил, погіршення рівня освіти, втрати наукового потенціалу тощо.

Ще один проблемний аспект. Щоб зробити детінізацію бізнесу економічно доцільною для його власника, потрібно (при масштабному розвитку української корупції) значно знизити рівень перерозподілу ВВП<sup>276</sup>. Інакше – спрацює логіка поведінки платника податків за майже гарантованої безкарності податкових правопорушень: навіщо платити більше? Правда, якщо розглянути проблему тіньового функціонування суб'єкта ринку ширше, можна помітити таке: 1) існує хоча би гіпотетична ймовірність виявлення податковими органами фіскальних зловживань з усіма його негативними наслідками (наприклад, у разі політичного “замовлення”); 2) приховування від оподаткування частини доходів обмежує можливість капіталізації бізнесу (насамперед це стосується отримання кредитів у комерційних банках); 3) чимало порушень податкового законодавства здійснюються не через фіскальний нігілізм платника податків, а для “виживання” у жорсткому конкурентному середовищі<sup>277</sup>. З усього цього випливає, що зі значною тінізацією економічних відносин боротися можна, потрібно лише правильно розставити акценти

<sup>276</sup> *Вишневецький В., Веткін А.* Ухилення від сплати податків: моделювання вибору та дій економічного суб'єкта // *Економіка України*. – 2004. – № 1.

<sup>277</sup> *Радаев В.* Российский бизнес: на пути к легализации? // *Вопросы экономики*. – 2002. – № 2. – С. 75–78.



(“батоги і пряники”) у цій боротьбі. Причому заохочувати шляхом зниження податкового навантаження доцільно не підприємницьку діяльність як таку, а насамперед рішення суб’єкта ринку щодо капіталовкладень у бізнес.

Сьогодні важливо, аби лібералізація оподаткування прибутку стимулювала не “проїдання” коштів і “підтримання на плаву” всіх функціонуючих підприємств, а інвестиції у виробництво. Потрібно шукати нові податкові важелі сприяння пришвидшенню відтворювальних процесів на інноваційно-інвестиційній основі. Ними може бути, зокрема, запропоноване у проекті Податкового кодексу зниження ставки податку на прибуток для суб’єктів ринку, які закуповуватимуть обладнання та устаткування. Прийнятими для запровадження в Україні є також податкові механізми заохочення інвестицій в інноваційний сектор і екологічні (енергозберігаючі) технології у формі прискореної амортизації та зменшення оподаткованого прибутку, які використовуються у ЄС. Що ж до можливості загального зниження ставок оподаткування, то, на нашу думку, доцільно зменшувати навантаження соціальних платежів на суб’єктах ринку – працедавців, запровадивши єдиний соціальний платіж, а для зменшення обсягів фіскальних зловживань суб’єктів малого бізнесу необхідно якнайшвидше здійснити перегляд законодавчої бази їхнього функціонування (див. § 5.2).

І підкреслимо ще раз: у боротьбі з тіньовою економікою не обійтися без прийняття системних рішень. Податкова політика має передбачати як оптимізацію параметрів і механізмів оподаткування (заохочення легального підприємництва), так і спрощення й автоматизацію податкового адміністрування, застосування антикорупційних заходів і підвищення санкцій за порушення податкового законодавства для унеможливлення ухилення від сплати податків. Крім того, платникам податків важливо знати, що держава не “розтринькує зароблені ними кошти”. Необхідно створювати позитивні прецеденти трансформації оподаткування для “пробудження” фіскальної свідомості<sup>278</sup>.

---

<sup>278</sup> Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 24.

Щоправда, реалізація навіть близької до оптимальної економічної і податкової політики може наштовхнутися на “підводні камені”, зумовлені реаліями господарювання.

За умов зростання ВВП у країнах з трансформаційною економікою створюється ілюзія, що податкова система адекватна економіко-інституційному середовищу і лише ліберальні податкові реформи можуть сприяти поліпшенню динаміки економічного розвитку. При цьому дедалі більше розширення бази оподаткування буде фінансовою базою для вирішення всіх соціальних та структурних проблем (у перспективі). Проте насправді потенціал економічного зростання за збереження гіпертрофованого соціального сектору, значної тінізації підприємництва, недофінансування оновлення інфраструктури й наукових досліджень доволі обмежений, а напруга внаслідок поглиблення диспропорцій соціально-економічної системи посилює загрозу наростання радикальних настроїв у суспільстві. Тому країни, які не знаходять оптимального балансу між економічними та соціальними пріоритетами фіскального регулювання, стають особливо вразливими до погіршення світової економічної кон'юнктури і їм загрожують соціальні протести.

Саме так сталося в Україні. У 2000–2004 рр. основними пріоритетами її податкової політики були поступова лібералізація оподаткування при усуненні найбільш загрозливих для фіску можливостей ухилення від сплати податків (ситуативне поліпшення податкового середовища господарювання за рахунок зростання ВВП і незначних зрушень щодо удосконалення механізмів оподаткування та техніки податкового адміністрування). У 2005 р. стратегію мінімальних трансформацій замінила політика радикальних податкових реформ. Ліквідацію найбільших диспропорцій оподаткування супроводжували намагання силовими методами подолати корупцію у фіскальних органах, а додатково акумульовані податкові надходження спрямовувались на збільшення соціальних видатків бюджету (за сповільнення зростання ВВП). 2006–2008 рр. позначились відновленням динамічного економічного розвитку при відносно стабільному оподаткуванні, а в умовах кон'юнктурного спаду 2009 р. були спроби перманентного підвищення податкового

навантаження, зумовлені небажанням переглядати “популістські” соціальні видатки держави.

З вищенаведеного випливає, що в Україні до цього часу безсистемні, часто суперечливі, фінансові рішення приймаються ще й у сумнівний спосіб: радикальні реформи чергуються з намаганням зберегти досягнуту (неоптимальну) стабільність. Якщо постсоціалістичні країни ЄС поступово, інколи припустившись помилок, трансформують своє фінансове регулювання, то Україна “кидається” з однієї крайності в іншу, що обмежує потенціал зростання її ВВП у перспективі. І навіть добре помітні прорахунки значного підвищення рівня оподаткування у 2005 р.<sup>279</sup> не змусили переглянути підходи до трансформації вітчизняного оподаткування. Складається враження, що реформатори не беруть до уваги ні постулатів і результатів новітніх досліджень економічної науки, ні передового світового досвіду підвищення ефективності перерозподільних процесів.

Сьогодні опубліковано чимало праць із питань часового аспекту фінансових реформ. Зокрема, Є. Балацький довів, що платники податків негативно сприймають як радикальні зміни в оподаткуванні (навіть якщо податкове навантаження зменшується), так і надмірну консервативність щодо регулювання податкової сфери. При цьому у першому випадку дестимулюючим фактором підприємницької діяльності та економічного зростання є обмежені можливості вироблення стратегії бізнесу, у другому – відсутність очікувань поліпшення податкового середовища<sup>280</sup>. Крім того, в умовах диспропорцій ринкового господарювання навряд чи доцільно проводити радикальні реформи і розраховувати на швидке відновлення економічної активності.

Якщо ж до всіх негативних наслідків податкового радикалізму додати часовий лаг, з яким, як правило, приймаються фінансові рішення, то цілком імовірно, що антикризове податкове регулювання взагалі перетвориться на фактор загострення та “консервування” рецесії.

<sup>279</sup> Про них говорилось ще у 2006 р. (Соколовська А. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 11–12).

<sup>280</sup> Балацький Е. Стабільність фінансової системи як фактор економічного зростання // Общество и экономика. – 2005. – № 2. – С. 117–118.

Ще одну небезпеку вбачають у часткових трансформаціях: перехідні фіскальні форми можуть зберігатися роками, оскільки часто забезпечують досягнення економічної рівноваги, яка вигідна для окремих економічних суб'єктів, але не суспільству загалом<sup>281</sup>. На підтвердження цієї думки можна навести приклад з функціонуванням вітчизняних спрощених форм оподаткування малого бізнесу. Тому при ухваленні змін до податкового законодавства необхідно ретельно прорахувати їхні економічні, соціальні та фіскальні наслідки на короткостроковому проміжку часу і у більш віддаленій перспективі, а також стежити за тим, щоб ці зміни органічно вписувались у податкову систему.

У зальному ж підсумку зазначимо, що сучасна рецесія не вимагає від України екстраординарних фіскальних заходів: масштабної лібералізації оподаткування чи, навпаки, підвищення рівня перерозподілу ВВП, а лише спонукає до тих соціально-економічних і податкових реформ, які відкладалися роками. І, на нашу думку, більш правильно розглядати глобальну економічну кризу – не як негативне явище, а обставини, за яких можна, не обмежуючи далі потенціал економічного зростання у перспективі, нарешті зробити перші кроки, щоб стати сильнішими.

---

<sup>281</sup> Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 25.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Cameron F. The European Union and The Challenge of Enlargement // The Enlarging the European Union: Relations between the EU and Central and Eastern Europe. L. – N.Y., – 1997.
2. Claessens S., Klingebiel D., Laeven L. Crisis Resolution, Policies and Institutions: Empirical Evidence // Systemic Financial Crises: Containment and Resolution. – N.Y. – Cambridge University Press, 2005.
3. European Economy. – 1999. – № 69.
4. European Economy. – 2002. – № 73.
5. Eurostat Yearbook 2005.
6. Honohan P., Klingebiel D. The Fiscal Cost Implications of an Accommodating Approach to Banking Crises // Journal of Banking and Finance. – 2003. – Vol. 27.
7. <http://www.minfin.gov.ua>.
8. <http://www.sta.gov.ua>.
9. Long-term Trends in Tax Revenues of OECD member Countries 1955 – 1980. – Paris: OECD. – 1981.
10. Mabry R., Ulbrich H. Introduction to economic principles. – N. Y.: McGraw – Hill Company, 1989.
11. McConnel C., Brue S.I. Economics: Principles, problems, and policies. – 11th ed. N. Y.: McGraw – Hill Publishing Company, 1990.
12. McConnel C., Brue S.I. Principles, problems, and policies. – 11th ed. – N. Y.: McGraw - Hill Publishing Company, 1990.
13. North D. Understanding Economic Change and Economic Growth // Distinguished Lectures, 2002, No 7.
14. OECD. Economic Outlook. – № 64. – December 1998.
15. Redussel Wu J. Measuring and Explaining Levels of Regional Economic Integration // Working Paper B 12. – 2004.
16. Revenue Statistics of OECD Member Countries. – Paris: OECD. – 2000.

17. Sala-i-Martin X. 15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt? Columbia University Discussion Paper – No 0102-47, 2002.

18. Samuelson P.A., Nordhouse W.D. Macroeconomics. – 13th ed. – N. Y.: McGraw – Hill Company, 1989.

19. Scheider F., Enste D. Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences. – Wash., 2000.

20. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – 447 p.

21. The Implementation of the Reform of the Structural Funds in 1993. Fifth Annual Report.

22. The Implementation of the Reform of the Structural Funds in 1999. Fifth Annual Report.

23. Амоша О., Вишневський В. До питання про оцінку рівня податків в Україні // Економіка України. – 2002. – № 8.

24. Балацкий Е. Анализ влияния налоговой нагрузки на экономический рост с помощью производственно-институциональных функций // Проблемы прогнозирования. – 2003. – № 2.

25. Балацкий Е. Стабильность фискальной системы как фактор экономического роста // Общество и экономика. – 2005. – № 2.

26. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

27. Борко Ю. Расширение и углубление европейской интеграции // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 7.

28. Васильева А., Гурвич Е., Субботин В. Экономический анализ налоговой реформы // Вопросы экономики. – 2003. – № 6.

29. Вергелес Т. Держава в трансформаційній економіці: теорії та реалії // Світ фінансів. – 2009. – № 1 (18).

30. Вишневський В., Веткін А. Ухилення від сплати податків: моделювання вибору та дій економічного суб'єкта // Економіка України. – 2004. – № 1.

31. Вишневський В. П., Чекіна В.Д. Оподаткування нерухомості: теорія та зарубіжний досвід // Фінанси України. – 2007. – № 11.

32. Геєць В. М. Політика економічного зростання на основі розширення внутрішнього споживання та її наслідки // *Фінанси України*. – 2007. – № 9.

33. Гутник В. Европейский экономический и валютный союз: предварительные итоги и перспективы развития // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2005. – № 5.

34. Держава – податки – бізнес (із світового досвіду фіскального регулювання економіки) / Під ред. В. Л. Андрущенко, В. М. Федосова, В. М. Суторміної. – К.: Либідь, 1992.

35. Єфименко Т. І. Основні напрями трансформації податкової системи в Україні // *Фінанси України*. – 2007. – № 9.

36. Заяц Н. Є. Теорія податків: Учеб. пособ. – Мн.: БГЕУ, 2002. – 220 с.

37. Карп В. М. Налоговый менеджмент: Учеб. для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 477 с.

38. Квасовський О. Концептуальні засади оптимізації спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва в Україні // *Економічний і соціальний розвиток України в XXI столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації: Збірник тез доповідей за матеріалами Другої міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених (24–25 лютого 2005 року)*. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 431 с.

39. Кемпбел Р. Макконелл, Стенлі Л. Брю. Аналітична економіка: Принципи, проблеми і політика. Макроекономіка. Ч. 1. – Львів, 1997.

40. Князев Ю. К. Налоговая реформа в Словении // *Финансы*. – 2007. – № 11.

41. Князева О. В., Пономарева Н. В. Особенности налогового администрирования в государстве с переходной экономикой // *Финансы*. – 2006. – № 6.

42. Колодко Г. Институты, политика и экономический рост // *Вопросы экономики*. – 2004. – № 7.

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

44. Крисоватий А., Луцик А. Податки і фіскальна політика: Навч. посібник. – Тернопіль, 2003. – 312 с.

45. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні: Монограф. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.

46. Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А., Ясин Е. Институты: от заимствования к выращиванию (опыт российских реформ и возможности культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики. – 2005. – № 5.

47. Литвиненко Я. В. Податкова політика. – К.: МАУП, 2003. – 224 с.

48. Львовичкін С. В. Макроекономічна стабілізація в Україні у контексті економічного зростання. – К.: Науково-видавничий центр “Національна культура і наука”, 2003. – 341 с.

49. Мельник В. М. Оподаткування: наукове обґрунтування та організація процесу: Монограф. – К.: Комп’ютерпрес, 2006. – 277 с.

50. Налоги и налогообложение / Под ред. В. В. Романовского, О. В. Врублевской. – 3-е изд. – СПб.: Питер, 2002. – 576 с.

51. Налоговые системы зарубежных стран: Учеб. для вузов / Под. ред. проф. В. Г. Князева, проф. Д. Г. Черника. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 191 с.

52. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Косвенные налоги: опыт развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 2.

53. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Социальные налоги: опыт Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 5.

54. Никитин С., Никитин А., Степанова М. Налоговые льготы, стимулирующие предпринимательскую деятельность в развитых странах Запада // Мировая экономика и международные отношения. – 2000. – № 11.

55. Никитин С., Степанова М., Глазова Е. Теневая экономика и налогообложение // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 2.

56. Никитин С., Степанова М., Никитин А. Налог на личные доходы: опыт развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 7.



57. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 1999. – 240 с.

58. Пансков В. Новейшие коллизии налогообложения доходов физических лиц: суть и возможности разрешения // Российский экономический журнал. – 2007. – №4.

59. Пансков В. Г., Князев В.Г. Налоги и налогообложение: Учеб. для вузов. – М.: МЦФЭР, 2003. – 336 с.

60. Перонко И. А., Красницкий В. А. Налоговое администрирование // Налоговый вестник. – 2000. – № 10.

61. Податки в Україні: від каральної до стимулюючої функції: Зб. наук. ст. / За ред. Я. А. Жаліла. – К.: Альтепрес, 2003. – 120 с.

62. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: монографія / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій [та ін.]; за ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2008. – 675 с.

63. Радаев В. Российский бизнес: на пути к легализации? // Вопросы экономики. – 2002. – № 2.

64. Ревякин Е. Инерция интеграции как одна из особенностей ее динамики // Мировая экономика и международные отношения. – 2006. – № 7.

65. Риккардо Д. Сочинения: В 3-х т. / Пер. с англ. Т. 1: Начала политической экономии и налогового обложения – М.: Госполитиздат, 1955.

66. Савченко А., Пухтаєвич Г., Тітьонка О. Макроекономіка. – К.: Либідь, 1999. – 288 с.

67. 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.

68. Соколовська А. Теоретичні засади визначення податкового навантаження і рівня оподаткування економіки // Економіка України. – 2006. – № 7.

69. Соколовська А. М. Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки // Фінанси України. – 2006. – № 9.

70. Статистичний щорічник України за 2005 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – 410 с.

71. Статистичний щорічник України за 2006 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2007. – 567 с.

72. Статистичний щорічник України за 2007 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2008. – 578 с.
73. Таранов І. М. Європейський досвід оподаткування: податкові технології Латвійської республіки // Світ фінансів. – 2007. – № 4 (13).
74. Тарасова С. В. Экономическая теория благосостояния: Учеб. пособ. для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 239 с.
75. Тауш А. Европейский союз: «град на холме» и Лиссабонская стратегия // Мировая экономика и международные отношения. – 2007. – № 3.
76. Тимченко О.М. Податковий менеджмент: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2001. – 150 с.
77. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Моногр. / За наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 432 с.
78. Черник Д. К. Основы налоговой системы: Учеб. для вузов / Д. К. Черник, А. П. Починок, В. П. Морозов. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 517 с.
79. Шевчук В. О., Римарська Р. Ю. Уніфікація податкових систем країн Європейського Союзу як критерій поглиблення інтеграції // Фінанси України. – 2007. – № 12.
80. Шишков Ю. Интеграционные процессы на пороге XXI века. – М., 2001.
81. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. – М.: Экономика, 1995. – 456 с.
82. Юткина Т. Ф. Налоги и налогообложение: Учеб. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 429 с.

# ДОДАТКИ

## Додаток А

## Рівень оподаткування у країнах ЄС і Норвегії у 1995–2005 рр., %\*

Країни	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Австрія	41,3	42,6	44,0	44,0	43,7	42,8	44,7	43,7	43,1	42,8	42,0
Бельгія	43,8	44,4	44,9	45,5	45,6	45,2	45,2	45,3	44,9	45,0	45,5
Болгарія	–	–	–	–	–	33,1	32,1	31,0	33,6	35,3	35,9
Великобританія	35,6	35,1	35,7	36,7	37,1	37,6	37,3	35,8	35,6	35,9	37,0
Греція	32,6	33,0	34,3	36,3	37,3	37,9	36,6	36,7	35,5	34,3	34,4
Данія	48,8	49,2	48,9	49,3	50,1	49,4	48,4	47,8	48,0	49,3	50,3
Естонія	37,9	35,6	35,9	34,9	34,6	31,3	30,2	31,1	31,5	31,4	30,9
Ірландія	33,1	33,1	32,4	31,7	31,8	31,7	29,8	28,5	29,1	30,5	30,8
Іспанія	32,7	33,1	33,2	33,0	33,6	33,9	33,5	33,9	33,9	34,5	35,6
Італія	40,1	41,8	43,7	42,5	42,5	41,8	41,5	40,9	41,3	40,7	40,6
Кіпр	26,7	26,4	25,8	27,7	28,0	30,0	30,9	31,2	33,1	33,5	35,6
Латвія	33,2	30,8	32,1	33,7	32,0	29,5	28,5	28,2	28,5	28,5	29,4
Литва	28,6	27,9	31,0	32,0	31,8	30,1	28,7	28,4	28,2	28,3	28,9
Люксембург	37,1	37,6	39,3	39,4	38,3	39,1	39,8	39,1	38,5	37,9	38,2
Мальта	27,3	25,8	27,5	25,3	27,1	28,2	30,4	31,9	31,8	34,2	35,3
Нідерланди	40,2	40,2	39,7	39,4	40,4	39,9	38,3	37,7	37,4	37,7	38,2
Німеччина	39,8	40,7	40,7	40,9	41,7	41,9	40,0	39,5	39,7	38,8	38,8
Польща	37,1	37,2	36,5	35,4	35,3	34,0	33,6	34,3	33,4	32,6	34,2
Португалія	31,9	32,8	32,9	33,1	34,1	34,3	33,9	34,7	35,1	34,2	35,9
Румунія	–	–	–	–	–	–	27,8	28,2	27,6	27,3	28,0
Словаччина	39,6	38	35	35,6	34,2	32,9	31,6	31,9	30,9	29,7	29,3
Словенія	40,2	39,1	38,0	38,8	39,2	38,6	38,9	39,3	39,5	39,6	40,5
Угорщина	41,6	40,6	39,0	39,0	39,1	38,5	38,9	38,5	38,4	38,6	38,5
Фінляндія	45,7	47,0	46,3	46,1	45,8	47,2	44,6	44,6	44,0	43,4	43,9
Франція	42,7	43,9	44,1	44,0	44,9	44,1	43,8	43,1	42,8	43,1	44,0
Чехія	36,2	34,7	35,0	33,3	34,0	33,8	34,0	34,8	35,7	36,8	36,3
Швеція	49,0	51,5	52,0	52,7	53,3	53,4	51,4	49,7	50,2	50,5	51,3
ЄС-6	40,6	41,4	42,1	42,0	42,2	42,0	41,5	40,9	40,8	40,5	40,9
ЄС-15	39,7	40,2	40,8	41,0	41,0	41,4	40,6	40,1	40,2	39,9	40,4
ЕВС-13	38,6	39,2	39,5	39,6	39,9	39,9	39,3	39,0	38,8	38,7	39,1
Нові 12 країн ЄС	35,2	34,3	34,3	34,1	34,3	34,2	34,1	32,7	32,4	32,9	33,6
ЄС-27	37,7	37,7	37,9	37,9	38,0	38,2	37,7	36,8	36,7	36,8	37,4
Норвегія	41,9	42,4	42,2	42,0	42,3	42,8	42,9	43,3	42,5	43,8	44,3

\* За даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 237.

## Додаток Б

**Частка окремих податків і податкових платежів у ВВП  
країн ЄС і Норвегії у 2005 р., %\***

Країни	Непрямі податки, всього	ЦДВ	Персональний податок	Корпоративний податок	Соціальні платежі працівників і самозайнятих	Соціальні платежі працевдавців	Майнові та інші податки
Австрія	14,7	7,9	9,6	2,4	7,7	6,8	0,9
Бельгія	13,9	7,2	12,9	3,4	5,5	8,4	1,5
Болгарія	19,0	12,4	3,0	2,9	3,6	6,9	0,5
Великобританія	13,3	6,8	10,5	3,3	3,0	3,9	3,0
Греція	12,9	7,4	5,1	3,6	6,6	5,5	0,8
Данія	17,9	10,0	24,6	3,8	1,1	–	3,0
Естонія	13,5	8,8	5,6	1,4	0,4	10,0	0,1
Ірландія	13,6	7,7	7,3	3,4	2,1	2,7	1,7
Іспанія	12,5	6,3	6,7	3,9	3,7	8,5	0,8
Італія	14,5	6,0	10,4	2,3	3,7	8,9	0,8
Кіпр	17,1	9,8	3,1	5,4	3,7	5,9	1,7
Латвія	12,9	7,9	5,8	2,0	2,3	6,2	0,2
Литва	11,5	7,2	7,0	2,1	0,8	7,4	0,1
Люксембург	13,4	5,9	7,3	6,0	6,0	4,7	0,8
Мальта	16,0	8,2	6,8	4,0	4,0	3,2	1,3
Нідерланди	13,1	7,3	6,7	3,7	9,0	4,1	1,5
Німеччина	12,1	6,2	8,6	1,1	9,3	7,0	0,6
Польща	13,9	7,7	3,9	2,5	8,8	4,9	0,6
Португалія	15,3	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Румунія	13,0	8,1	2,4	2,7	3,3	6,4	0,2
Словаччина	13,0	8,0	2,8	2,8	3,7	7,1	0,5
Словенія	16,4	9,0	6,0	2,9	9,0	5,8	0,4
Угорщина	15,8	8,4	6,6	2,1	3,9	9,7	0,4
Фінляндія	14,1	8,7	13,5	3,3	3,1	8,9	1,1
Франція	12,5	6,3	6,7	3,9	5,3	8,5	1,5
Чехія	11,9	7,2	4,6	4,5	4,7	10,4	0,2
Швеція	17,3	9,3	15,6	3,8	3,6	10,8	0,7
Норвегія	12,5	8,0	9,9	5,9	3,6	5,5	6,9

\* За даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 238, 240, 250, 252, 258, 260, 262.

Додаток В

**Стандартна ставка корпоративного податку  
у країнах ЄС у 1995–2007 рр., %\***

Країни	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Австрія	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	25	25	25
Бельгія	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	40,2	34	34	34	34
Болгарія	40	40	40,2	37	34,3	32,5	28	23,5	23,5	20	15	15	10
Велико-британія	33	33	31	31	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Греція	40	40	40	40	40	40	35	35	37,5	35	32	29	25
Данія	34	34	34	34	32	32	30	30	30	30	28	28	28
Естонія	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	24	23	22
Ірландія	40	38	36	32	28	24	20	16	16	12,5	12,5	12,5	12,5
Іспанія	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	32,5
Італія	52,2	53,2	53,2	41,1	41,1	41,1	40,3	40,3	38,3	37,3	37,3	37,3	37,3
Кіпр	25	25	25	25	25	29	28	28	15	15	10	10	10
Латвія	25	25	25	25	25	25	25	22	19	15	15	15	15
Литва	29	29	29	29	29	24	24	15	15	15	15	19	18
Люксембург	40,9	40,9	39,3	37,5	37,5	37,5	37,5	30,4	30,4	30,4	30,4	29,6	29,6
Мальта	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
Нідерланди	35	35	35	35	35	35	35	34,5	34,5	34,5	31,5	29,6	25,5
Німеччина	56,8	56,7	56,7	56	51,6	51,6	38,3	38,3	39,6	38,7	38,7	38,7	38,7
Польща	40	40	38	36	34	30	28	28	27	19	19	19	19
Португалія	39,6	39,6	39,6	37,4	37,4	35,2	35,2	33	33	27,5	27,5	27,5	26,5
Румунія	38	38	38	38	38	25	25	25	25	25	16	16	16
Словаччина	40	40	40	40	40	29	29	25	25	19	19	19	19
Словенія	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	23
Угорщина	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	17,6	17,5	17,5	18,6
Фінляндія	25	28	28	28	28	29	29	29	29	29	26	26	26
Франція	36,7	36,7	41,7	41,7	40	37,8	36,4	35,4	35,4	35,4	35	34,4	34,4
Чехія	41	39	39	35	35	31	31	31	31	28	26	24	24
Швеція	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
ЄС-27	35,3	35,3	35,2	34,1	33,5	31,9	30,7	29,3	28,3	27,1	25,5	25,3	24,5

\* За даними Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway // Eurostat Statistical books. – 2007 edition. – P. 92.

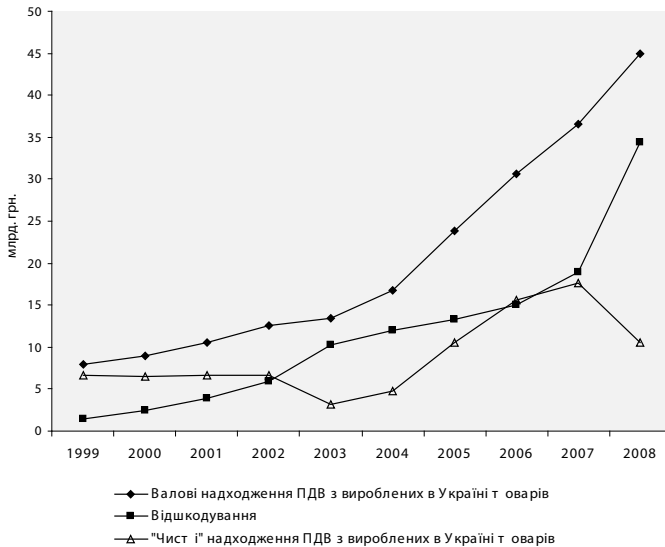
Додаток Г

Таблиця Г

**Надходження і відшкодування ПДВ в Україні  
у 1999–2008 рр., млрд. грн.\***

Показники	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Валові надходження ПДВ з вироблених в Україні товарів	8,0	8,9	10,5	12,6	13,4	16,7	23,8	30,6	36,6	45,0
Надходження ПДВ із ввезених в Україну товарів	1,8	2,9	3,8	6,8	9,5	12,0	22,7	34,8	41,7	78,4
Всього (валових) надходжень	9,8	11,8	14,3	19,4	22,9	28,7	46,8	65,4	78,3	123,4
Відшкодування	1,4	2,4	3,9	5,9	10,3	12,0	13,3	15,0	18,9	34,4
“Чисті” надходження (сальдо)	8,4	9,4	10,4	13,5	12,6	16,7	33,8	50,4	59,4	90,0
“Чисті” надходження ПДВ з вироблених в Україні товарів	6,6	6,5	6,6	6,7	3,1	4,7	10,8	15,6	17,7	10,6

\* За даними ДПА України та Міністерства фінансів України // <http://www.sta.gov.ua> і <http://www.minfin.gov.ua>.



**Рис. Г. Надходження і відшкодування ПДВ  
з вироблених в Україні товарів**

Додаток Д

**Взаємозв'язки зовнішньоекономічної діяльності  
зі справлянням ПДВ в Україні\***

Показники	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Експорт, млрд. грн. у % до попереднього року	106,4 х	117,3 110,2	135,4 115,5	187,1 138,2	190,0 101,5	211,2 111,1	294,6 139,5
Відшкодування ПДВ, млрд. грн. у % до попереднього року	3,9 х	5,9 151,3	10,3 174,6	12,0 116,5	13,3 110,8	15,0 112,8	18,9 126,0
Імпорт, млрд. грн. у % до попереднього року	85,9 х	92,0 106,9	124,6 134,4	156,4 125,6	187,9 120,1	230,9 122,9	331,3 143,5
Надходження ПДВ із ввезених в Україну товарів, млрд. грн. у % до попереднього року	3,8 х	6,8 178,9	9,5 139,7	12,0 126,3	22,7 189,2	34,8 153,3	41,7 119,8

\* Розраховано за даними Статистичного щорічника України за 2003 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2004. – С. 221, 231; Статистичного щорічника України за 2007 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2008. – С. 258, 268; <http://www.sta.gov.ua>; <http://www.minfin.gov.ua>.



## Додаток Е

**ВВП на одну особу населення  
у країнах ЄС і Україні, дол. США\***

<b>Країни</b>	<b>1990 р.</b>	<b>2004 р.</b>	<b>2007 р.</b>
Австрія	23290	29760	36045
Бельгія	22194	27834	33624
Болгарія	6745	7656	10666
Великобританія	20632	27757	32201
Греція	14180	19650	26549**
Данія	23161	29547	35285
Естонія	8581	12444	19908
Ірландія	15502	33145	39256**
Іспанія	16514	22444	28559
Італія	22194	26160	28537
Латвія	10268	11092	16530
Литва	11345	11918	16676
Люксембург	35667	55436	73042**
Мальта	11531	17131	21777
Нідерланди	22360	28768	36896
Німеччина	21493	26159	32229
Польща	7183	11653	15381
Португалія	14175	18394	20155**
Румунія	6528	7427	10158
Словаччина	10574	12213	19175
Словенія	13757	18819	25578
Угорщина	11028	14313	17977
Фінляндія	22320	28009	33131
Франція	21985	26972	30721
Чехія	14082	16479	21501**
Швеція	23255	29154	34515
<b>Україна</b>	<b>8953</b>	<b>5984</b>	<b>6559</b>

\* Статистичний щорічник України за 2007 рік / За ред. О. Г. Осауленка. – К.: Консультант, 2006. – С. 558.

\*\* У 2006 р.

## ЗМІСТ

<i>Переднє слово</i>	<b>3</b>
<b><i>Розділ 1. Концептуальні засади формування і реалізації податкової політики</i></b>	<b>9</b>
1.1. Інституційна трансформація теорії податкової політики соціально-ринкової держави	9
1.2. Дивергенція підвалин стратегії і тактики політики оподаткування	23
1.3. Інкорпорування психології фіску в механізм перерозподільних процесів	44
<b><i>Розділ 2. Діалектика трансформації європейського оподаткування в умовах посилення інтеграційних процесів</i></b>	<b>74</b>
2.1. Економіко-інституційне середовище європейської інтеграції	74
2.2. Напрямки гармонізації та уніфікації податкової політики в межах інтегрованого ринку	96
2.3. Вплив поглиблення і розширення інтеграції на податкову політику країн-учасниць ЄС	108
2.4. Дилеми трансформації оподаткування поза межами інтеграційного утворення	124
<b><i>Розділ 3. Податкова політика в країнах-учасницях ЄС-15</i></b>	<b>139</b>
3.1. Особливості податкової політики країн ЄС із високим рівнем оподаткування	139
3.2. Податкова лібералізація у країнах ЄС-15 з відносно низьким рівнем оподаткування	156

---

3.3. Податкова гармонізація та оподаткування у Швеції, Франції, Німеччині і Великобританії	169
---	-----

---

***Розділ 4. Податкові трансформації в нових  
країнах-учасниках ЄС*** **185**

---

4.1. Стратегії розбудови систем оподаткування Кіпру та Мальти	185
4.2. Постсоціалістичні моделі широких меж податкової експансії	193
4.3. Ліберальні податкові реформи у країнах Балтії, Словаччині і Румунії	206

---

***Розділ 5. Прагматика та перспективи реалізації  
податкової політики України в контексті  
інтеграції до ЄС*** **219**

---

5.1. Розвиток фіскальної сфери України в умовах ринкових перетворень	219
5.2. Стратегія податкових реформ і гармонізація оподаткування	233
5.3. Вектори оптимізації управлінської інфраструктури податкової політики	253
5.4. Проблеми підвищення ефективності перерозподільних процесів під час рецесії	267

---

***Література*** **277**

---

***Додатки*** **283**

---

**НАУКОВЕ ВИДАННЯ**

**Сергій Ілліч Юрій  
Андрій Ігорович Крисоватий  
Тетяна Василівна Кощук**

**СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ОПОДАТКУВАННЯ  
ТА НОВІТНЯ ПАРАДИГМА ПОДАТКОВОЇ  
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

***Монографія***

***Редактори Інна Буняк, Оксана Бойчук, Інна Калачик***

***Комп'ютерна верстка Надія Демчук***

***Дизайн обкладинки Марія Одобецька***

Підписано до друку .06.2010 р.  
Формат 60x84 1/16. Гарнітура Arial.  
Папір офсетний. Друк офсетний.  
Облік.-видав. арк. 18,4. Умов. друк. арк. 17,0. Зам. № М036-10.  
Тираж 1000 прим.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.

Підготовлено до друку у видавництві ТНЕУ  
("Економічна думка")  
46020 Тернопіль, вул. Львівська, 11  
тел. (0352) 47-58-72