

ЕКОНОМІКА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

УДК 336.02

В. МЕЛЬНИК,
професор, доктор економічних наук,
Т. КОЩУК

СУЧАСНА ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА У КРАЇНАХ ЄС-15

Проаналізовано особливості податкової політики у країнах ЄС-15 напередодні та під час світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр., а також у період посткризового відновлення. Виявлено тенденції податкових реформ у країнах з високим і відносно низьким рівнями оподаткування.

Аналіз сучасного досвіду податкового регулювання у країнах ЄС є важливим для нашої держави як з точки зору пошуку ефективних податкових механізмів досягнення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку, так і з позицій прискорення її вступу до європейського інтеграційного утворення. Причому, оскільки податкові реформи у Західній Європі значною мірою впливають на розвиток світових тенденцій в оподаткуванні, то особливий інтерес становлять новітні модифікації податкової політики у країнах ЄС-15.

Звичайно, досвід податкових реформ у нових країнах ЄС також становить інтерес для України. Але, по суті, у кожній з них мета трансформацій у сфері оподаткування полягає у поступовій конвергенції національних перерозподільних моделей із західноєвропейськими, з досягненням дедалі більшого поступу в розвитку транзитивних соціально-економічних систем цих держав. Крім того, нові країни ЄС досить часто запозичують прогресивні податкові механізми “старожилів” Об’єднаної Європи, але, як правило, відчувають позитивні результати їх застосування пізніше, ніж країни, які першими реалізували відповідні реформи. Усе це ще більше актуалізує дослідження сучасної податкової політики у країнах ЄС-15.

Тему оподаткування в європейських країнах з розвинутою ринковою економікою широко висвітлювали вітчизняні вчені В. Андрущенко, В. Вишневський, Т. Єфименко, Ю. Іванов, А. Крисоватий, А. Соколовська, В. Федосов та ін. Проте мало дослідженими залишаються податкові реформи країн ЄС-15 в умовах останніх кон’юнктурних змін. Цим питанням і присвячено нашу статтю.

Найбільша з часів Великої депресії фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. змусила країни ЄС-15, як і більшість держав світу, досить істотно трансформувати оподаткування. Спад ділової активності (і отже, звуження податкової бази) “вилівся” у загострення ситуації з наповненням бюджету, а також зумовив необхідність у використанні адекватних податкових механізмів сприяння економічному зростанню, що, у свою чергу, збільшило дефіцит фіскальних ресурсів і ще більше актуалізувало пошуки резервів зростання податкових надходжень. Досягнута у 2010–2011 рр. хитка економічна рівновага дещо пом’якшила бюджетні проблеми, але не знизила актуальності використання “фіскально безпечних” податкових стимулів за принципом направлення максимуму фінансових ресурсів у “точки” зростання ВВП. Втім, незважаючи на схожість впливу зміни фаз економічного циклу на перерозподільні процеси у країнах Західної Європи, високорозвинутим країнам ЄС-15 з високим рівнем оподаткування і державам ЄС-15, які встановили відносно низький рівень перерозподілу ВВП, останнім часом доводиться вносити до своїх податкових систем різні за масштабами корективи.

Особливістю фіскальної сфери у більшості високорозвинутих країн ЄС є встановлення високого рівня оподаткування. Ці країни, з одного боку, використовують потенціал досить ефективного (у них) ринкового саморегулювання і регуляторні можливості податків, а з другого – прагнуть поліпшити динаміку та якість соціально-економічного розвитку шляхом формування надійної фінансової бази для усунення державою “провалів ринку” і структурних диспропорцій. Причому дедалі більше ускладнення соціально-економічної системи вимагає постійного розширення сфери втручання держави у відтворювальні процеси за рахунок оптимізації витратів бюджету в умовах обмежень щодо розширення експансії фіску.

Як відомо, надмірна централізація ВВП пригнічує підприємницьку ініціативу, викликає тінізацію економічних відносин і, звужуючи базу оподаткування, підриває фінансову основу функціонування держави. У таких умовах досягнуті макроекономічні показники не відповідають потенціально можливим. Згідно з теорією Лаффера, максимального зростання ВВП, як і максимальних податкових надходжень, можна очікувати лише за оптимального рівня оподаткування. Звичайно, на відтворювальні процеси впливає ще багато інших неподаткових факторів, які нерідко діють у напрямі, протилежному рівню оподаткування, і ускладнюють встановлення взаємозв'язку саме між змінами у темпах зростання ВВП і межами податкової експансії. Окремі західні вчені цей зв'язок взагалі заперечують¹. Є. Балацькому, навпаки, вдалось емпірично довести існування точок фіскального оптимуму². Але, у будь-якому разі, ми можемо припускати, що надмірний рівень оподаткування негативно впливає на економічний розвиток, навіть якщо інші фактори діють на нього позитивно³, а недостатня централізація ВВП (значне обмеження фінансової бази коригування державою структурних диспропорцій) приховує у собі загрозу сповільнення економічного зростання внаслідок “консервування” неоптимальної соціально-економічної системи.

Високорозвинуті країни ЄС, з одного боку, можуть досить істотно підвищувати рівень оподаткування без помітного негативного впливу на економічний розвиток (у суб'єктів ринку залишається достатньо фінансових ресурсів після сплати податків і податкових платежів), а з другого – мають можливість сприяти зростанню ВВП за допомогою відносно раціональної (у них) фінансової діяльності держави. Правда, при формуванні та реалізації податкової політики їм доводиться враховувати, що у світі існують високорозвинуті держави з вужчими межами податкової експансії (в умовах розвинутої ринкової економіки фактори виробництва характеризуються високою мобільністю), а ідеального перерозподілу ВВП досягти неможливо (фіскальні теорії базуються на спрощеному сприйнятті дійсності, тоді як сучасна система державного управління не виключає прийняття помилкових фіскальних рішень). Тому навіть незначне розширення експансії фіску може дестимулювати економічне зростання.

Чимало інших високорозвинутих країн до 2008 р. відверто піддавали сумніву можливість близького до оптимального коригування державою соціально-економічних процесів і уникали широких меж податкової експансії. Їх перерозподільні

¹ Див., наприклад: S a l a - i - M a r t i n X. 15 Years of New Growth Economics: What Have We Learnt? “Columbia University Discussion Paper” № 0102-47, 2002 (<http://www.columbia.edu/cu/economics/discpapr/DP0102-47.pdf>).

² Див.: Б а л а ц к и й Е. Анализ влияния налоговой нагрузки на экономический рост с помощью производственно-институциональных функций. “Проблемы прогнозирования” № 2, 2003, с. 88–107.

³ Див.: С о к о л о в с ь к а А. М. Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки. “Фінанси України” № 9, 2006, с. 68.

стратегії зводились в основному до формування фінансової бази для усунення державою “провалів ринку”, а також до централізації мінімуму фінансових ресурсів для усунення окремих структурних диспропорцій. При цьому у Великобританії, яка з високорозвинутих країн ЄС найбільше схилилася до ліберальної моделі фіскального регулювання, утвердилось особливе бачення такого мінімуму. Якщо США, Канада і Японія надавали найширші серед високорозвинутих держав можливості для прояву ринкового саморегулювання, то Великобританія навіть у 2009 р. здійснювала бюджетне фінансування широкого спектра видатків соціальної та економічної спрямованості за нижчого, ніж у середньому в ЄС, рівня оподаткування. Британська фіскальна модель уособлює симбіоз, з одного боку, національних традицій втручання держави у відтворювальні процеси, а з другого – західно-європейських тенденцій у перерозподілі ВВП.

Великобританія – держава, що інтегрується у європейський економічний простір і веде жваву торгівлю з багатьма країнами – не членами ЄС; утримується від вступу до Економічного і Валютного союзу, але, незважаючи на це, активно впливає на економічну політику єврозони та ЄС у цілому; тяжіє до ліберальної моделі оподаткування як одного з елементів сприяння розвитку приватного підприємництва і одночасно має досить потужний сектор підприємств державної форми власності; не надає особливого значення розбудові системи державних соціальних фондів, але закладає до бюджетів значні обсяги фінансування соціальних програм. Ця країна завжди прагнула бути однією з високорозвинутих держав світу, неодноразово коригувала курс економічної політики і при цьому докладала чи не найбільших у Європі зусиль для збереження своєї національної економічної та фіскальної ідентичності.

Крім того, рівень оподаткування, нижчий від середнього в ЄС, встановили чотири так звані “середньорозвинуті” країни ЄС-15. Греція, Ірландія, Іспанія та Португалія обрали ліберальну податкову стратегію, сподіваючись тим самим досягти швидкого нарощування власних економічних потенціалів. Причому ці країни з розвинутою ринковою економікою, з одного боку, свідомо вдалися до створення сприятливого податкового середовища для зростання ВВП і, по суті, відклали вирішення проблеми поліпшення якості соціально-економічного розвитку (розширення сфери фінансової діяльності держави) на віддаленішу перспективу, а з другого – об’єктивно не можуть розбудовувати такі фіскальні системи, як, наприклад, французька і шведська. Дещо низький показник ВВП на 1 особу у Греції, Іспанії та Португалії ⁴ вимагає застосування інших, ніж у високорозвинутих країнах ЄС, підходів до формування податкових структур в умовах порівняно вузьких оптимальних меж податкової експансії. Ірландія, хоча й займала до рецесії другу позицію в ЄС після Люксембургу за показником ВВП на 1 особу ⁵, все ж не заінтересована у значному підвищенні рівня оподаткування у короткостроковій перспективі з огляду на загрозу дестабілізації функціонування економіки і державних фінансів. Це може звести нанівець усі її зусилля у напрямі досягнення таких самих якісних параметрів соціально-економічного розвитку (рівня доходів населення, прибутковості бізнесу, розвитку ринкової інфраструктури), як у високорозвинутих країнах світу.

Можливо, зазначені країни ЄС-15 з відносно низьким рівнем оподаткування ще досить тривалий період дотримувалися б ліберальної моделі фіскального регу-

⁴ У 2010 р. ВВП на 1 особу у Греції становив 25 тис., в Іспанії – 26,9 тис., у Португалії – 21,7 тис. дол., при середньому показнику у розрізі 11 високорозвинутих країн ЄС 36 тис. дол. (за даними: Статистичний щорічник України за 2010 рік. К., “Консультант”, 2011, с. 544–545).

⁵ У 2010 р. за рівнем ВВП на 1 особу другу позицію в ЄС зайняли Нідерланди (36,9 тис. дол.), а третю – Австрія (35,3 тис. дол.). В Ірландії у 2007–2010 рр. цей показник зменшився із 40,9 тис. до 35,2 тис. дол.

лювання, якби у 2008 р. не розпочалася фінансово-економічна криза. Різке погіршення кон'юнктури (масовий “відплив” іноземного капіталу із середньорозвинутих країн ЄС-15, який поглибив спад і загострив ситуацію з наповненням бюджету) змусило їх переглянути підходи до втручання держави у соціально-економічні процеси та зумовило необхідність у відповідній оптимізації використання фінансово-регулятивного потенціалу оподаткування. Високорозвинуті країни ЄС з високим рівнем оподаткування мали дещо ширше “поле для маневрів” у напрямі перегляду структури видатків бюджету.

Підкреслимо також, що характерною рисою сучасних податкових реформ є велика непередбачуваність відносно їх соціально-економічних і фінансових наслідків (через масштаби останньої кризи та її несхожість на попередні). Крім того, модифікації оподаткування у країнах Західної Європи (особливо високорозвинутих) ускладнюються негативним ставленням суспільства до істотного коригування перерозподільних процесів, які до рецесії вважалися близькими до оптимальних і забезпечували стале зростання ВВП (усі хочуть повернути втрачене “процвітання”, але не кожний розуміє, що за відновлення висхідної динаміки економічного розвитку треба “платити”). Інакше кажучи, сьогодні податкова політика країн ЄС-15 значною мірою обмежена рамками докризової фінансової стратегії.

Країни ЄС-15 завжди встановлювали рівень оподаткування, враховуючи загальноєвропейські та світові тенденції у розвитку фіскалі та поточну кон'юнктуру, але, насамперед, відповідно до національних особливостей економіко-інституційного середовища і фінансових традицій. Жодна з цих країн у 1995–2009 рр. не вдалася до радикальної (більш як на 7 процентних пунктів) корекції частки податків і податкових платежів у ВВП (рис. 1).

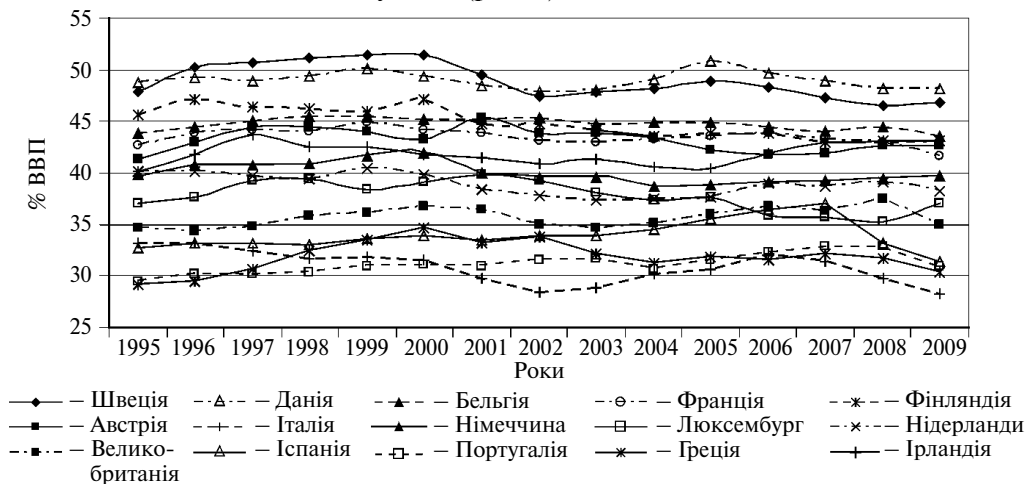


Рис. 1. Рівень оподаткування у країнах ЄС-15 у 1995–2009 рр.

Джерело: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. “Eurostat Statistical books”, 2011 edition, p. 282.

Швеція і Данія традиційно тяжіють до найширших у Європі та у світі меж податкової експансії (близько 50% ВВП). У 1995–2009 рр. ці країни по черзі утримували першість за рівнем оподаткування, дещо знизивши його після 2005 р. (у період посилення податкової конкуренції). Фінляндія, у 1995–2000 рр. займаючи третю позицію в ЄС за рівнем оподаткування, під час стагнації світової економіки у 2001–2003 рр. провела ліберальні податкові реформи і у 2008–2009 рр. централізувала за рахунок податків і податкових платежів меншу частку ВВП, ніж Бельгія. Італія — одна з небагатьох країн ЄС, яка у 2006–2009 рр. підвищувала рівень оподаткування

(через загострення боргових проблем). Австрія впродовж аналізованого періоду дотримувалася стратегії одного з найбільших у Європі фіскального втручання держави у відтворювальні процеси і при цьому розбудовувала одну з найефективніших у ЄС соціально-економічну систему. Про це свідчить хоча б той факт, що в умовах стагнації у 2001 р. Австрія, на відміну від інших країн ЄС, підвищила рівень оподаткування на 2,1 процентного пункта і має один з найменших у світі тінювий сектор економіки⁶. Бельгія і Франція у 1995–2008 рр. централізували за рахунок податків і податкових платежів 42,7–45,5% ВВП, дещо обмеживши податкову експансію у 2009 р. Німеччина до 2000 р. поступово підвищила рівень оподаткування до 41,9% ВВП, у 2001–2004 рр. знизилася цей показник до 38,8% ВВП, а згодом знову вдалася до його збільшення (до 39,7% ВВП у 2009 р.). Нідерланди і Люксембург в останні 15 років то брали курс на податкову лібералізацію, то розширювали межі фіску. Нідерланди у 2006–2008 рр. централізували за рахунок податків і податкових платежів близько 39% ВВП, дещо знизивши рівень оподаткування у 2009 р. Люксембург, навпаки, після певної фіскальної лібералізації у 2009 р. посилив податкову експансію майже на 1,8 процентного пункта (у розвинутої країни-карлика немає особливих проблем з організацією ефективної фінансової діяльності держави).

Великобританія у 1995–2007 рр. утримувала рівень оподаткування в межах 34,4–36,7% ВВП, у 2008 р. підвищила його до максимальної за аналізований період позначки 37,5% ВВП, а у 2009 р. вдалася до його зниження відразу на 2,6 процентного пункта (з поглибленням фінансово-економічної кризи лібералізувавши фіскальне регулювання). Середньорозвинуті країни ЄС-15 у 1995–2006 і 2008–2009 рр. дотримувалися стратегії вужчих, ніж у Великобританії, меж податкової експансії (правда, у 2007 р. рівень оподаткування в Іспанії перевищив відповідний британський показник). Греція у 1997–2000 рр. посилювала роль фіску, а у 2001–2004 рр. здійснила ліберальні податкові реформи. Португалія була послідовнішою у податковій політиці, поступово, навіть під час стагнації світової економіки у 2001–2003 рр., підвищуючи рівень оподаткування (за винятком 2004 і 2009 рр.). Ірландія найбільше серед країн ЄС-15 перейнялась ідеєю розбудови ліберальної фіскальної моделі, але у 2001–2007 рр. синхронізувала звуження і розширення меж податкової експансії з сусідньою Великобританією – основним партнером у зовнішньоекономічних зв'язках (адже Ірландія найбільше з острівних держав ЄС віддалена від континентальної Європи). Це дає підстави вважати, що Ірландія навряд чи відмовиться від надання ширших, ніж у середньому в ЄС, можливостей для ринкового саморегулювання, якщо Великобританія і далі уникатиме помітного підвищення рівня перерозподілу ВВП. Зазначимо також, що у 2008–2009 рр. усі середньорозвинуті країни ЄС-15 обмежували податкову експансію: у цей період в Іспанії та Ірландії рівень оподаткування знизився більш як на 3 процентних пункти; у 2009 р. Греція, Іспанія та Португалія централізували за рахунок податків і податкових платежів близько 31% ВВП.

Втім, згідно з рисунком 2, під час рецесії ліберальна податкова стратегія не стала запорукою стабілізації економічної ситуації. У 2009 р. темпи падіння ВВП, вищі, ніж у середньому в ЄС-15, було зафіксовано як у четвірці країн з найвищим рівнем оподаткування (Данії, Швеції, Фінляндії та Італії), так і у Німеччині, Великобританії та Ірландії. Причому Ірландія, після десятиріч економічного буму, опинилась у самому “вирі” кризи (її орієнтований на залучення іноземного капіталу фіск виявився неефективним за нових реалій господарювання).

⁶ Див.: Schneider F., Buehn A., Montenegro C. E. New Estimates for the Shadow Economies all over the World. “International Economic Journal” № 24, 2010 (http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/IEJ_NewEstimates_ShadEc_World.pdf).

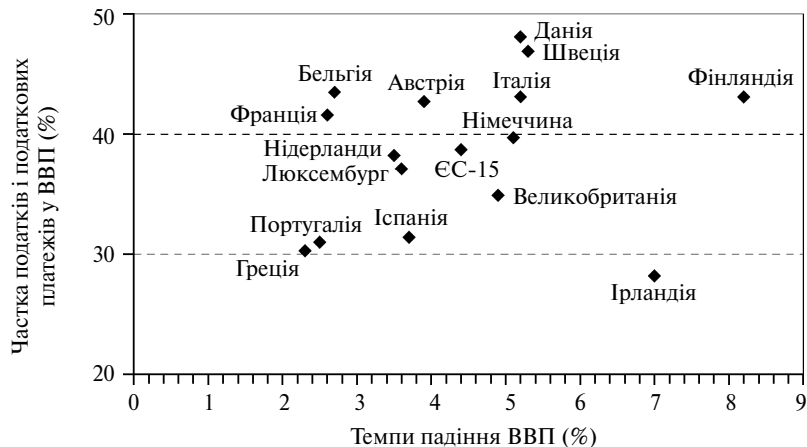


Рис. 2. Рівень оподаткування і темпи падіння ВВП у країнах ЄС-15 у 2009 р.

Джерело: Перспективи розвитку регіональної економіки: Європа. Плавання по штормовим водам. Октябрь 2011 г. (<http://www.perjacobsson.org/external/russian/index.htm>); Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, p. 282.

У 2010 р. темпи зростання ВВП у Великобританії (1,4%) та Португалії (1,3%) були досить низькими, тоді як у Греції, Ірландії та Іспанії простежувався спад (його темпи становили, відповідно, 4,4, 0,4 і 0,1%). Тим часом найвищі серед країн ЄС-15 темпи економічного зростання спостерігались у Швеції (5,7%), Німеччині (3,6%), Люксембургу (3,5%) та Фінляндії (3,5%). Також очікувалося, що Греції та Португалії не вдасться досягти висхідної динаміки економічного розвитку у 2011 р., а в Австрії, Бельгії, Данії, Німеччині, Люксембургу, Нідерландах, Фінляндії, Франції та Швеції темпи зростання ВВП становитимуть 1,5% і більше ⁷.

Порівняльний аналіз рівня оподаткування, дефіциту бюджету та частки витраток держави у ВВП у країнах ЄС-15 у 2009 р. (рис. 3) дав нам можливість виявити ще ряд тенденцій.

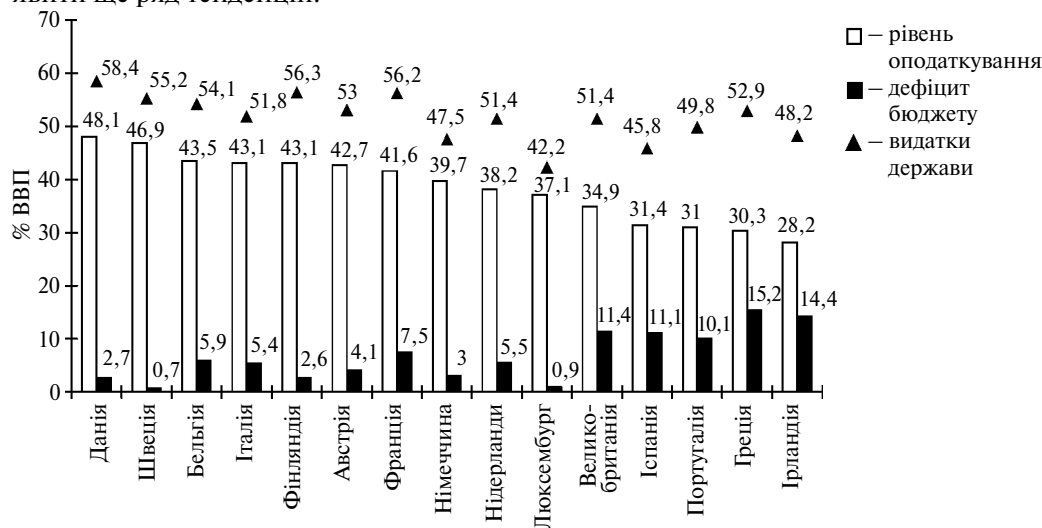


Рис. 3. Рівень оподаткування, дефіцит бюджету і частка витраток держави у ВВП у країнах ЄС-15 у 2009 р.

Джерело: Provision of deficit and debt data for 2010 – first notification (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-26042011-AP/EN/2-26042011-AP-EN.PDF); Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, p. 282.

⁷ Див.: Перспективи розвитку регіональної економіки: Європа. Плавання по штормовим водам. Октябрь 2011 г.

По-перше, незважаючи на істотну варіативність рівня оподаткування, у 14 країнах ЄС-15 видатки держави становили 45% ВВП і більше. При цьому найвужчі межі фінансової діяльності держави (42,2% ВВП) було зафіксовано у Люксембургу, а найширші (58,4% ВВП) – у Данії. Інакше кажучи, чимало країн ЄС-15, будучи обтяженими “спадком” докризової податкової політики, під час різкого економічного спаду збільшували урядові видатки, але не вважали за доцільне посилювати податкову експансію, вели пошуки неподаткових джерел наповнення бюджету і (або) вдавалися до активних державних запозичень.

По-друге, Швеція, Люксембург, Фінляндія, Данія і Німеччина у кризовому 2009 р. обрали стратегію утримування дефіциту бюджету в межах 3% ВВП, підвищивши рівень оподаткування або залишивши його без змін. У 2010 р. у Швеції дефіцит бюджету не спостерігався, у Люксембургу становив 1,7% ВВП, у Фінляндії – 2,5, у Данії – 2,7, у Німеччині – 3,3% (при 7% ВВП у середньому в ЄС-15), а державний борг сягнув від 18,4% ВВП у Люксембургу та 39,8% ВВП у Швеції до 48,4% ВВП у Фінляндії та 83,2% ВВП у Німеччині (при 69,5% ВВП у середньому в ЄС-15)⁸. Нагадаємо також, що ці країни одними з перших серед “старожилів” Об’єднаної Європи увійшли у фазу посткризового відновлення. Тому є підстави вважати, що моделі широких меж податкової експансії, використовувані у Швеції, Люксембургу, Фінляндії, Данії та Німеччині (з урахуванням податкових реформ 2009–2010 рр.), є достатньо ефективними. Підвищення (або відмова від корекції) рівня оподаткування під час кризи, спочатку справивши певний негативний вплив на відтворювальні процеси, не завадило цим країнам швидко відновити економічну рівновагу без істотного розбалансування державних фінансів.

По-третє, Австрія, Італія, Нідерланди, Бельгія та Франція у 2009 р. звели бюджет з дефіцитом 4,1–7,5% ВВП. При цьому Австрія та Італія підвищили рівень оподаткування на 0,1–0,2 процентного пункта ВВП. У Франції частка податків і податкових платежів знизилася на 1,3 процентного пункта ВВП за дефіциту бюджету в 7,5% ВВП. У 2010 р. відбулося скорочення дефіциту бюджету у Бельгії (до 4,1% ВВП), Італії (до 4,6% ВВП), Нідерландах (до 5,4% ВВП) і Франції (до 7% ВВП), а в Австрії цей показник збільшився з 4,1 до 4,6% ВВП, при одному з найкращих у ЄС-15 тренді економічного зростання (з урахуванням прогнозу на 2012 р.). У 2007–2010 рр. державний борг Нідерландів зріс із 45,3 до 62,7% ВВП, Австрії – з 60,7 до 72,3, Франції – з 63,9 до 81,7, Бельгії – з 84,2 до 96,8, Італії – із 103,6 до 119% ВВП⁹. Таким чином, фіскальну модель Австрії, як і до кризи, можна вважати достатньо ефективною, а щодо Італії, то доводиться констатувати, що проведена в цій країні оптимізація використання фіскально-регулятивного потенціалу оподаткування в умовах посткризового відновлення значною мірою викликана необхідністю розв’язання гострих боргових проблем.

По-четверте, у 2009 р. дефіцит бюджету в усіх країнах ЄС-15 з відносно низьким рівнем оподаткування перевищив 10% ВВП. У 2010 р. Великобританії, Греції, Іспанії та Португалії вдалося дещо поліпшити ситуацію із збалансуванням державних фінансів, а дефіцит бюджету в Ірландії сягнув астрономічної позначки – 32,4% ВВП. При цьому у 2007–2010 рр. державний борг в Ірландії збільшився з 25 до 96,2% ВВП, в Іспанії – з 36,1 до 60,1, у Великобританії – із 44,5 до 80, у Португалії – з 68,3 до 93, у Греції – із 105,5 до 142,8% ВВП¹⁰ (у середньорозвинутих країнах його критичне значення є нижчим, ніж у високорозвинутих¹¹). Фіскальну ситуацію ускладнює також

⁸ Див.: Provision of deficit and debt data for 2010 – first notification.

⁹ Див.: т а м ж е.

¹⁰ Див.: т а м ж е.

¹¹ Як правило, високорозвинуті країни здійснюють запозичення на вигідніших умовах.

те, що у 2011–2013 рр. у цих країнах відновлення докризової динаміки економічного розвитку (збільшення податкових надходжень у результаті розширення бази оподаткування) не прогнозується, а можливості державного запозичення стають дедалі обмеженішими. Тому сьогодні, як ніколи раніше, податкова політика Великобританії, Греції, Ірландії, Іспанії та Португалії підпорядкована домінантам фіскальної консолідації та “ревізії” податкових механізмів заохочення підприємництва.

Зазначимо також, що у 2009–2010 рр. на серйозні проблеми із збалансуванням бюджету наштовхнулися й інші високорозвинуті країни, які традиційно дотримуються ліберальної моделі фіскального регулювання, – США та Японія (у 2009 р. їх рівень оподаткування становив, відповідно, 24 і 28,1% ВВП¹²). У 2009 р. у США дефіцит бюджету сягнув 13% ВВП і в Японії – 10,8% ВВП, а у 2010 р. зменшився, відповідно, до 10,5 і 9,3% ВВП. Крім того, очікується, що у 2011–2012 рр. у США цей показник становитиме 9,5 і 8% ВВП і в Японії – 10,1 і 10,2% ВВП, а у 2012 р. у США валовий борг державного сектора управління сягне 107,6% ВВП (проти 76,1% у 2008 р.) і в Японії – 241% ВВП (196,2% у 2008 р.)¹³. При цьому влітку 2011 р. США довелося шукати важке компромісне рішення у парадигмі “скорочення видатків бюджету – підвищення рівня оподаткування”, щоб уникнути технічного дефолту, а Японія сьогодні (крім корекції податкових механізмів сприяння зростанню ВВП) змушена вишукувати фіскальні ресурси для ліквідації руйнівних наслідків цунамі 11 березня 2011 р. Усе це говорить про те, що останнє погіршення світової кон’юнктури спровокувало справжню кризу теорії лібералізму.

Тим часом рецесія створила передумови і для “переоцінки” широких меж податкової експансії. Актуальними темами для обговорення в експертному середовищі Об’єднаної Європи стали послаблення диференціації країн ЄС за рівнем оподаткування і перегляд європейської соціальної доктрини, “обтяжливої” для державних фінансів¹⁴. Більшість країн ЄС визнають необхідність у реформі соціального оподаткування, а окремі з них уже знизили ставки відрахувань до державних соціальних фондів для роботодавців (з метою підвищення конкурентоспроможності національної економіки) та для найманих працівників (з метою стимулювання внутрішнього споживчого попиту). Зокрема, Швеція у 2009–2010 рр. дещо зменшила навантаження соціальних платежів на самозайнятих і працівників. У Франції у 2009 р. від сплати внесків на соціальне забезпечення звільнялися суб’єкти малого підприємництва (з чисельністю зайнятих до 10 осіб), за умови залучення додаткових працівників. Фіскальні втрати від такого антикризового заходу склали близько 700 млн. євро¹⁵. Португалія, яка у 2009 р. займала серед країн ЄС–15 десяту позицію за часткою відрахувань до державних соціальних фондів у ВВП, навпаки, у 2010–2011 рр. розширила їх базу і вживала заходів щодо скорочення обсягів ухилення від них (з метою фіскальної консолідації). Крім того, Данія – лідер (у 2009 р.) у Європі та у світі за рівнем оподаткування – у 2010 р. вдалася до лібералізації прямого оподаткування. З’явилися навіть перспективи досягнення зрушень у конвергенції податку з доходів фізичних осіб (прибуткового податку), що раніше піддавалося сумніву.

¹² Див.: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway, p. 44.

¹³ Див.: По мере усиления рисков снижения роста налогово-бюджетная политика не должна сбиться с пути. Бюллетень “Бюджетного вестника”, январь 2012 г. (<http://www.perjacobbsson.org/external/russian/pubs/ft/fm/2012/update/01/0112r.pdf>).

¹⁴ Див.: Fischer F. Fiscal Reform in Europe. London, 17 July 2009 (http://www.foes.de/pdf/2009-07-17_GBE_Fischler.pdf).

¹⁵ Див.: Островская Е. Франция: преодоление кризиса. “Мировая экономика и международные отношения” № 4, 2010, с. 61–62.

Рецесія і подальший дефіцит фіскальних ресурсів, а також протести проти оздоровлення державних фінансів за рахунок трудящих (насамперед, у середньорозвинутих країнах Західної Європи) змусили країни ЄС-15 реформувати податок з доходів фізичних осіб у двох напрямках: 1) підвищення неоподаткованого мінімуму, зменшення ставок нижнього діапазону прогресивної шкали оподаткування і (або) підвищення граничних сум доходу, що оподатковуються за певною ставкою, розширення сфери застосування інших соціальних пільг для стимулювання внутрішнього споживчого попиту (у цих країнах населення споживає лівову частку товарів національних виробників); 2) збільшення податкового навантаження на високі доходи з метою мінімізації дефіциту бюджету. Зокрема, Великобританія, у 2008 р. перейшовши до прогресивного механізму справляння прибуткового податку за двома ставками (20 і 40%), із 2010 р. запровадила додаткову ставку 50% для оподаткування доходів понад 150 тис. фунтів стерлінгів та обмежила вирахування з податкової бази для осіб, чий доходи перевищують 100 тис. фунтів стерлінгів. Німеччина запровадила додаткову ставку 45% для оподаткування надвисоких доходів ще у 2007 р., а в умовах погіршення світової кон'юнктури збільшила граничну межу доходу, що підлягає оподаткуванню за нею, підвищила неоподатковуваний мінімум і знизила мінімальну ставку прогресивної шкали з 15 до 14%. У 2010 р. Німеччина знову вдалася до підвищення неоподаткованого мінімуму та помітно збільшила податкову знижку на утримання дітей. Франція, до і під час кризи активно використовуючи пільгові механізми у прибутковому оподаткуванні, у 2010 р. встановила їх граничний обсяг у розмірі 20 тис. євро плюс 8% від оподаткованого доходу, а у 2011 р. підвищила максимальну ставку прогресивної шкали податку із 40 до 41%. Італія, ще до рецесії відчуваючи труднощі у збалансуванні бюджету, у 2007 р. зменшила другу та третю ставки шкали, відповідно, з 33 до 27% і з 39 до 38%, запровадила нову, четверту її ставку – 41%, але зберегла діапазон прогресивного оподаткування 23–43% і підвищила граничну межу доходу, що підлягає оподаткуванню за максимальною ставкою. В Італії у 2010–2011 рр. гранична ставка прибуткового оподаткування зросла з 44,9 до 45,6% (з урахуванням надбавки). У Люксембургу у 2011 р. верхня межа прогресії збільшилася з 39 до 42,1%.

Португалія у 2010–2011 рр. збільшила максимальну ставку податку з доходів фізичних осіб із 42 до 46,5% (у 2011 р. прогресивна шкала оподаткування цієї країни складалася з 8 ставок у діапазоні 11,5–46,5%), а у 2012 р. запровадила додаткову надбавку 2,5%, за якою оподатковуються доходи понад 153,3 тис. євро. У 2010 р. до підвищення граничної ставки з 40 до 45% вдалася Греція, де ставка 45% застосовується до доходу понад 100 тис. євро (раніше за ставкою 40% оподатковувалися доходи понад 75 тис. євро), а кількість розрядів прогресивної шкали збільшено з 4 до 9 (помітно зріс прибутковий податок для осіб, які мають доходи понад 26 тис. євро на рік, тоді як на громадян, чий річний доходи сягають до 22 тис. євро, податкове навантаження дещо зменшилось¹⁶). Іспанія у 2011 р. підвищила на 1 і 2 процентних пункта (до 44 і 45%) ставки податку з доходів фізичних осіб, які застосовуються до доходів, відповідно, понад 120 тис. і 175 тис. євро, а на 2012–2013 рр. запровадила надбавки до кожної ставки шкали у розмірі від 0,75 до 7%. В окремих іспанських провінціях прогресія податку стала ще більшою (зросла на 2–4 процентних пункта). Зазначимо також, що в Іспанії у 2008–2009 рр. надавалося вирахування з прибуткового податку у розмірі 400 євро для його платників, доходи яких не перевищували середні по країні. У 2010 р. таким вирахуванням могли

¹⁶ Див.: К в а ш н и н Ю. Кризис в Греции. “Мировая экономика и международные отношения” № 4, 2011, с. 71.

скористатися тільки безробітні та малозабезпечені сім'ї, доходи яких становили до 8 тис. євро на рік¹⁷. Ірландія у 2011 р. обмежила заліки податку з доходів фізичних осіб за прогресії з двох ставок – 20 і 41%.

Отже, простежується така залежність: найбільше посилення прогресії прибуткового оподаткування відбувається у тих країнах ЄС-15, які наштовхнулися на серйозні труднощі у збалансуванні бюджету і до кризи застосовували граничну ставку податку близько 40%. Лише Данія у 2010 р. істотно знизила максимальну ставку податку з доходів фізичних осіб (з 59 до 51,5%), наблизивши її до середньої граничної ставки на території ЄС-15.

Сьогодні ніхто не заперечуватиме, що найефективнішим податковим інструментом регулювання підприємницької (в тому числі інвестиційної) діяльності є податок на прибуток (корпоративний податок). У докризовий період можна було спостерігати, як більшість країн ЄС знижували його базову ставку, щоб залучити якомога більші обсяги капіталу. Під час різкого погіршення економічної кон'юнктури лише декілька країн ЄС-15 зменшили ставку оподаткування прибутку: Великобританія (з 30 до 28%), Люксембург (з 29,6 до 28,6%) і Швеція (з 28 до 26,3%). У 2010–2011 рр. до зниження базової ставки корпоративного податку вдалися Великобританія (до 27%), Нідерланди (з 25,5 до 25%), Греція (з 25 до 20%)¹⁸. Причому Великобританія і Греція поєднали лібералізацію оподаткування прибутку з помітним посиленням фіскальної ролі ПДВ (в умовах гострого дефіциту фіскальних ресурсів). Португалія, навпаки, підвищила податкове навантаження на прибуток більшості компаній. В ЄС-15 у 2011 р. середня базова ставка корпоративного податку становила 26,7%, варіюючи від 34,4% у Франції до 12,5% в Ірландії. Як правило, у країнах з вищою базовою ставкою оподаткування ширше використовувались інвестиційні податкові пільги.

Як відомо, нейтральне корпоративне оподаткування за низькою ставкою сприяє збільшенню обсягів інвестицій за налагодженого функціонування соціально-економічних систем високорозвинутих країн. Проте навіть ім час від часу (особливо в умовах рецесії та посткризового відновлення) необхідно ініціювати прогресивні зміни, що визначатимуть поступ в економічному розвитку. А для цього потрібні податкові пільги інноваційно-інвестиційної спрямованості та порівняно невисока базова ставка податку (для мінімізації ризику впливу капіталу до країн із сприятливішим податковим кліматом). Зауважимо, що чимало країн ЄС-15 і до рецесії широко використовували пільгові механізми в оподаткуванні прибутку, а після погіршення кон'юнктури запровадили додаткові пільги. Зокрема, Великобританія у 2009–2010 рр. застосовувала для нових інвестицій податкову знижку 40%, а з квітня 2011 р. знизила ставку податку для малих підприємств до 20%. Італія на період з 1 липня 2009 по 30 червня 2010 р. запровадила податковий кредит для капіталовкладень в устаткування та обладнання у розмірі 50%. Нідерланди зменшили податкове навантаження на прибуток новостворених підприємств, суб'єктів малого підприємництва і компаній, які проводять науково-дослідні роботи. Франція на 2009–2010 рр. утричі збільшила податкові пільги для представників малого й середнього бізнесу при виконанні наукових досліджень, а також підвищила коефіцієнти амортизаційних відрахувань (для всіх без винятку компаній)¹⁹. Австрія підвищила

¹⁷ Див.: П о н е д е л к о Г. Испания: слабые перспективы роста. "Мировая экономика и международные отношения" № 4, 2011, с. 65–66.

¹⁸ У Великобританії у 2012–2014 рр. заплановано поступове зниження базової ставки корпоративного податку до 24%.

¹⁹ У Франції малий бізнес є менш розвинутим, ніж у цілому в ЄС-15. Помітне також її відставання від решти країн Західної Європи в інноваційному розвитку (див.: О с т р о в с к а я Е. Зазнач. праця, с. 52–53, 61–62).

до 30% на рік норму амортизації на інвестиції, здійснені у 2009 і 2010 рр., а Німеччина на 2009–2010 рр. надала можливість застосовувати норму амортизації 25% до рухомого майна. Данія звільнила від оподаткування дивіденди і доходи від приросту капіталу дочірніх компаній. Правда, у 2011 р. країни ЄС-15 не вдавалися до нового розширення сфери застосування інвестиційних податкових пільг.

Крім того, загострення рецесії змусило Іспанію запровадити пільги для сприяння зайнятості ²⁰: 1) зниження на 5 процентних пунктів ставки корпоративного податку для малих підприємств (за умови використання ними праці не більш як 25 осіб і річного обсягу виручки до 25 млн. євро), які збільшували (або не зменшували) чисельність найманих працівників (на 2009–2011 рр.); 2) поліпшення умов амортизації для суб'єктів ринку, які не скорочують своїх працівників (на 2009–2012 рр.); 3) значне зниження ставки податку для мікропідприємств (з річним оборотом до 1,5 млн. євро), які не вдавалися до звільнення (або залучали додаткових) працівників (на 2009–2010 рр.) ²¹. Ряд інших країн ЄС-15, насамперед, тих, на економіці та державних фінансах яких найбільше позначилося погіршення світової кон'юнктури, прийняли окремі рішення щодо зміцнення фіскальних позицій податку на прибуток. Так, Греція на 2009–2013 рр. запровадила надбавку до податку для корпорацій, які у 2008 р. одержали надвисокі прибутки (при зниженні базової ставки оподаткування). Португалія з 1 липня 2010 по 31 грудня 2011 р. застосовувала надбавку 2,5% для оподаткованого прибутку (якщо останній перевищував 2 млн. євро), а у 2012 р. замінила її на прогресивну шкалу надбавок 3–5% (для прибутку понад 1,5 млн. євро). Франція на 2012–2013 рр. запровадила додаткову надбавку до корпоративного податку у розмірі 5% для суб'єктів ринку, оборот яких перевищує 250 млн. євро.

Рецесія і посткризові фіскальні проблеми помітно “знецінили” доказову базу антагоністів активного розвитку оподаткування споживання. У країнах ЄС ПДВ і специфічні акцизи тільки підтвердили своє “реноме” як надійного засобу наповнення бюджету незалежно від фази економічного циклу та ступеня тінізації господарювання. На всій території інтеграції помітною стала закономірність: чим фіскально ефективнішими є у країні непрямі податки (насамперед, ПДВ), тим менше її турбує проблема дефіциту бюджету.

У 2009–2010 рр. лише декілька країн ЄС-15 вдалися до зміцнення фіскальних позицій ПДВ. Греція та Іспанія у 2010 р. підвищили стандартну (відповідно, з 19 до 23% і з 16 до 18%) та більшу із знижених (з 9 до 11% і з 7 до 8%) ставки податку. При цьому Греція запровадила акциз на електроенергію та підвищила ставки акцизного оподаткування сигарет, алкогольних напоїв і пального ²², а Іспанія збільшила акцизи на енергетичні продукти, алкоголь і тютюнову продукцію. Ірландія у 2009 р. підвищила стандартну ставку ПДВ до 21,5%, але у 2010 р. знову повернулася до ставки 21%. Фінляндія збільшила стандартну ставку ПДВ з 22 до 23% і зменшила його знижену ставку із 17 до 13% (для продуктів харчування). Фінляндія, Франція та Бельгія включили до сфери застосування знижених ставок ПДВ послуги ресторанного бізнесу (Бельгія також будівництво приватного й соці-

²⁰ В Іспанії у 2010 р. рівень безробіття досяг найвищого з 1995 р. показника – 20,8% проти 8,5% у середньому в ЄС-15 (див.: П о н е д е л к о Г. Знач. праця, с. 60).

²¹ В Іспанії 99,9% компаній належать до категорії малого й середнього бізнесу. З них підприємства сімейного типу (не використовують найману працю) складають близько 50%, мікропідприємства (до 9 працюючих) – 45%, малі (не більш як 49 працюючих) – 4,3%, середні (до 249 працюючих) – 0,6% (див.: П о н е д е л к о Г. Знач. праця, с. 66).

²² У Греції, після неодноразового підвищення ставки акцизу, бензин став одним з найдорожчих у Європі (див.: К в а ш н и н Ю. Знач. праця, с. 71).

ального житла), Німеччина — готельні послуги, Іспанія і Нідерланди — ремонт будівель. Великобританія на період з 1 грудня 2008 по 31 грудня 2009 р. зменшила стандартну ставку ПДВ з 17,5 до 15%, компенсуючи фіскальні втрати підвищенням ставок акцизів на алкогольну і тютюнову продукцію. Фінляндія, Ірландія та Данія посилюють фіскальну роль акцизного оподаткування, а Італія знизилася ставку акцизу на газ для промислового виробництва.

У 2011–2012 рр. у ЄС-15 відбулося чергове зміцнення фіскальних позицій ПДВ (у тих країнах, де особливо гостро відчувається дефіцит фіскальних ресурсів). У 2011 р. Великобританія вдалася до підвищення стандартної ставки ПДВ до 20%, а Португалія — з 20 до 23%, одночасно збільшивши знижені ставки оподаткування, відповідно, з 12 і 5% до 13 і 6%. У 2012 р. Португалія включила до бази оподаткування ПДВ за стандартною ставкою їжу у ресторанах. Греція у 2011 р. продовжила реформу ПДВ підвищенням його знижених ставок до 13 і 6,5%, звуживши сферу їх застосування. Італія з 17 вересня 2011 р. збільшила стандартну ставку ПДВ до 21% (або на 1 процентний пункт), а у вересні 2012 р. має намір підвищити її до 23% одночасно із збільшенням зниженої ставки з 10 до 12%. Франція у січні 2012 р. підвищила знижену ставку ПДВ з 5,5 до 7% для послуг ресторанів, книг, проїзду у громадському транспорті, ремонту житла, послуг із прибирання, а у жовтні 2012 р. збільшить його стандартну ставку з 19,6 до 21,2%. Лише Ірландія на період з 1 червня 2011 по 31 грудня 2013 р. знизилася ставку ПДВ для туристичного бізнесу до 9%²³. Водночас у цій країні з 1 січня 2012 р. стандартну ставку ПДВ було підвищено до 23%. Сьогодні у “старожилах” ЄС стандартна ставка ПДВ варіює від 15% у Люксембургу до 25% у Швеції та Данії. Крім Люксембургу, Франції та Іспанії²⁴, ще у двох країнах — Нідерландах і Німеччині — ця ставка становить до 20%.

Зауважимо, що більшість нових країн ЄС у 2009–2012 рр. також зміцнювали фіскальні позиції ПДВ²⁵ і специфічних акцизів, що сприяло конвергенції непрямого оподаткування в Об’єднаній Європі.

Посткризову податкову політику країн ЄС-15 (особливо тих, де найбільше розбалансовано державні фінанси) спрямовано і на пошуки інших податкових джерел наповнення бюджету. Так, бюджетний план Великобританії передбачав підвищення з січня 2012 р. збору на банківські операції та додаткового збору з підприємств нафтогазової промисловості (з 20 до 32%). Крім того, у Великобританії розглядалася можливість запровадження податку на приватні літаки, а в одному з районів графства Великий Манчестер планувалося введення для кафе та їдалень, що продають фастфуд, додаткових податків, кошти від яких направлятимуться на боротьбу з дитячим ожирінням²⁶.

У Греції запроваджено податок на бонуси банкірів у розмірі 90%, а ставку податку на офшорні операції з нерухомістю підвищено з 3 до 15%²⁷. Ця країна вживає також заходів щодо вдосконалення податкового адміністрування (таких, як скорочення видатків на адміністрування, прискорення збирання податкових недоїмок і пені, боротьба з контрабандою пального тощо). Португалія ввела податок на банківський сектор і підвищила розміри фінансових санкцій за порушення

²³ Див.: Ireland cuts VAT for hotels and restaurants to 9% (<http://www.caterersearch.com/Articles/2011/05/13/338262/Ireland-cuts-VAT-for-hotels-and-restaurants-to-9.htm>).

²⁴ У 2012–2013 рр. Іспанія планує зміцнити фіскальні позиції ПДВ.

²⁵ Сьогодні не залишилися жодної постсоціалістичної країни ЄС, де стандартна ставка ПДВ становила б менш як 20% (у 5 з 10 країн вона сягає 21–27%).

²⁶ Див.: Налоговые новости. “Налоги и налогообложение” № 5, 2011, с. 70–71.

²⁷ Див.: К в а ш н и н Ю. Знач. праця, с. 72.

податкового законодавства. Ірландія у 2011 р. акцентувала особливу увагу на “здешевленні” адміністрування податків і податкових платежів²⁸.

Італія, де у 2007 р. був один з найбільших на території Об'єднаної Європи і найбільший серед країн ЄС-15 тінювий сектор²⁹, з метою бюджетної консолідації вживає додаткових заходів щодо зменшення обсягів ухилення від сплати податків (за оцінками Казначейства цієї країни, у 2010 р. фіскальний ефект від таких заходів сягнув близько 25,4 млрд. євро)³⁰.

Отже, під час останньої рецесії та у період посткризового відновлення відбулись і далі тривають чи не найбільші з початку ХХІ ст. зміни у податковій політиці країн ЄС-15. Необхідність розширення сфери втручання держави у соціально-економічні процеси змусила їх відповідно оптимізувати використання фіскально-регулятивного потенціалу оподаткування. Причому серйозні проблеми із збалансуванням бюджету і загострення боргової ситуації спонукали країни (і не тільки європейські) з розвинутою ринковою економікою, які до погіршення світової кон'юнктури дотримувалися ліберальної фіскальної моделі, докладати особливих зусиль для збільшення податкових надходжень і перегляду податкових механізмів заохочення підприємництва. Інакше кажучи, є підстави говорити про кризу теорії лібералізму. Простежуються, з одного боку, тенденція до зменшення диференціації країн ЄС-15 за рівнем оподаткування, а з другого – прагнення цих країн здійснювати податкові трансформації відповідно до національного економіко-інституційного середовища і в межах фіскальних традицій (щоб не “зашкодити” радикальними змінами зростанню ВВП).

Останнім часом спостерігається конвергенція підходів до застосування інструментів податкового регулювання у країнах – “старожилах” Об'єднаної Європи. Відбуваються: 1) зміцнення позицій непрямого оподаткування (насамперед, у тих країнах, які відчувають найбільший дефіцит фіскальних ресурсів і до рецесії встановили відносно низькі стандартні ставки ПДВ); 2) перекладання основного навантаження прибуткового оподаткування на фінансово забезпечені групи населення (переважно за рахунок корекції прогресивного механізму справляння податку з доходів фізичних осіб); 3) оптимізація використання регулятивних можливостей корпоративного податку (зниження базових ставок оподаткування в окремих країнах і адаптація системи податкових пільг до нових економічних умов).

Окреслені тенденції у розвитку оподаткування у країнах ЄС-15 створюють передумови для формування новітньої західноєвропейської податкової парадигми, а тому повинні обов'язково враховуватись Україною.

Ми вважаємо, що для досягнення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку нашої держави і втілення її євроінтеграційних намірів необхідно не стільки знижувати рівень оподаткування, скільки здійснювати його перерозподіл. При цьому слід активно використовувати фіскальний потенціал податків на споживання (і ПДВ зокрема), посилити прогресію в оподаткуванні доходів фізичних осіб (одночасно із запровадженням механізмів легалізації доходів), запозичувати досвід країн ЄС-15 у сфері надання пільг по корпоративному податку за принципом “пільги в обмін на обов'язкову реалізацію інвестиційних проектів”. Звичайно, ці напрями податкових реформ в Україні вимагають подальших досліджень конкретних форм їх практичної реалізації.

Стаття надійшла до редакції 17 жовтня 2011 р. і оновлена 15 травня 2012 р.

²⁸ Див.: Продолжение курса на бюджетную консолидацию. Бюллетень “Бюджетного вестника”, июль 2011 г. (<http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fm/2011/update/fmindexr.pdf>).

²⁹ Див.: Schneider F., Vuehn A., Montenegro C. E. Знач. праця.

³⁰ Див.: Налоговые новости, с. 71.