

Олексій МОЛДОВАН

ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО ТА КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОГО ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ: ДОСВІД СЛОВАЧЧИНИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано досвід формування ефективної та дієвої податкової системи Словаччини. Окреслено проблеми формування ефективного та конкурентоспроможного фіскального простору у цій країні. Запропоновано комплекс заходів у контексті реформування податкової системи в Україні.

В результаті епохальних політичних та економічних змін наприкінці 80-х на початку 90-х років минулого століття в Центрально-східній Європі (далі – ЦСЄ) виникли нові демократичні держави, які стали на шлях трансформації планової економіки в напрямку ринкової моделі. Частина з них, як Словаччина, Україна, Білорусь, взагалі не мали жодного досвіду самостійної розбудови економіки, що значно ускладнювало процес ринкових перетворень. Натомість сприятливіші початкові умови були в таких країнах, як Чехія, Польща, Угорщина та Румунія, які мали потужний промисловий комплекс, розвинену інфраструктуру та сформовані інститути державної влади.

Порівнюючи економічні показники різних держав цього регіону двадцятирічної давнини, можна стверджувати про більшу чи меншу ефективність різних економічних стратегій. Досить несподіваним стало те, що після тривалого періоду складних і болісних економічних реформ саме Словаччина стала найбільш динамічною економікою ЦСЄ, яка характеризується не лише стрімкими темпами зростання номінального ВВП, а й позитивними якісними структурними зрушеннями та високою інвестиційною активністю.

Зазначимо, що Україна і Словаччина на початковому етапі транзитивних процесів мали значний перелік подібних проблем: обидві країн мали планову модель економіки з гіпертрофованою часткою військово-промислового комплексу, слабо диверсифіковану промисловість та глибокий розрив між рівнем економічного розвитку регіонів. Крім того, обидві країни, як було зазначено, практично не мали досвіду самостійної розбудови держави.

Аналізуючи поточну ситуацію, можна констатувати, що економічна політика Словаччини була більш ефективною, ніж українська, і дала змогу якщо не повністю подолати названі проблеми, то максимального локалізувати їхній масштаб.

Одним із ключових факторів стрімкого економічного розвитку Словаччини є ефективна податкова система. Провівши низку серйозних реформ у цій сфері, країна сформувала дієві механізми стимулювання економічної активності, які уряд використовує для досягнення стратегічних цілей: розширення частки галузей з високою доданою вартістю, розвиток інноваційної діяльності, підвищення рівня добробуту і соціальних стандартів населення.

Особливо важливим досягненням стало те, що Словаччина змогла посісти домінуючі позиції в рамках податкової конкуренції у ЦСЄ. Це дало можливість створити привабливіший простір для зовнішніх інвестицій, аніж в інших країнах, і залучити додаткові кошти в економіку. В умовах дефіциту внутрішніх ресурсів, саме іноземні інвестори стали локомотивом економічного зростання в Словаччині. Насамперед, це автомобілебудівні компанії і великі представники електро-технічної промисловості. Варто зазначити, що активний приток інвестицій в країну не призвів до витіснення чи пригнічення національного капіталу, а, навпаки, відкрив йому нові можливості.

В контексті податкової реформи України досвід податкової політики Словаччини може виявитися корисним і цікавим. Окремі принципи та механізми податкової системи можуть бути ефективно застосовані і в нашій державі.

Аналізу досвіду податкових реформ у зарубіжних країнах в українській науковій думці приділена досить значна увага. Як правило, більшість робіт досліджують практику розвинених країн, передусім США,

Канади та країн Західної Європи. Разом з тим з точки зору пошуку стратегій та окремих механізмів податкової системи для їх імплементації в Україні, доцільним бачиться аналіз досвіду країн ЦСЄ, які ментально й інституційно ближче до нашої держави та мають схожий перелік економічних проблем. У цьому аспекті відмітимо дослідження І. О. Луніної [1], А. М. Соколовської [2], групи ірпінських науковців П. В. Мельника, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналія, К. І. Швабія, Д. М. Серебрянського [3, 4], тернопільських науковців С. І. Юрія, А. І. Крисоватого [5] та ін. Названі вчені досить детально в своїх роботах розглядали податкові системи та їхні реформи в окремих країнах ЦСЄ, разом з тим недослідженою в українській науковій думці залишається податкова реформа Словаччини, яка, на наш погляд, є однією із найуспішніших на теренах країн ЦСЄ.

За 17 років незалежності Словаччині вдалося створити найбільш сприятливе середовище для ведення бізнесу. Це підтверджують авторитетні світові дослідження. Зокрема, в рейтингу Doing business 2010 вона посідає найвищі позиції серед країн регіону. Як показано на рис. 1, Словаччи-

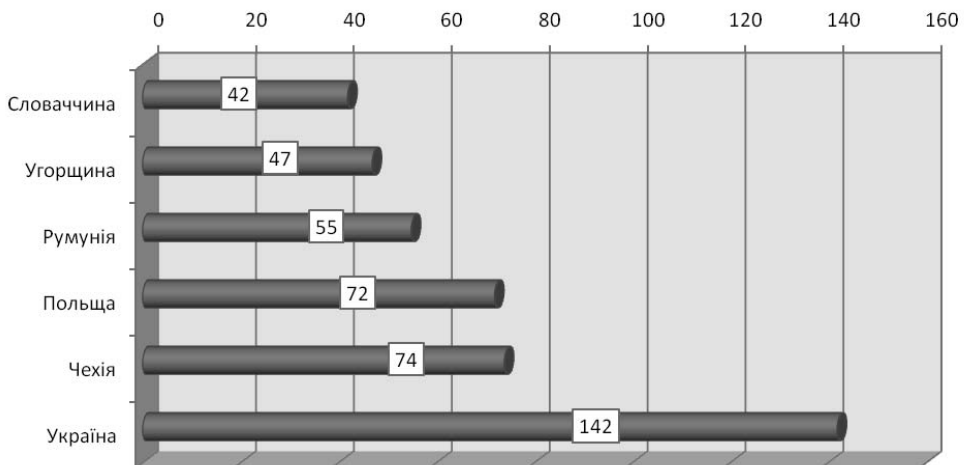


Рис. 1. Позиції країн ЦСЄ в рейтингу Doing business 2010

Джерело: Doing business 2010.

на займає 42 місце, тоді як Україна лише 142 місце.

Безумовно, в основі успіхів словацької економіки лежить комплексна стратегія ринкових перетворень, яка містила конверсію військово-промислового комплексу, структурну перебудову економіки, формування ефективних фінансових ринків з доступними ресурсами. Водночас, одним із найважливіших напрямів економічних реформ, без якого неможливо було б досягти таких успіхів, було створення дієвої, ефективною податкової системи.

Податкова реформа в Словаччині було досить тривалою. Влада країни вирішила не розробляти єдиного систематизованого податкового кодексу, а прийняти декілька базових законодавчих актів з питань оподаткування за окремими важливими аспектами (ПДВ, податок на дохід, місцеві податки, державна допомога). Це дало змогу реалізувати реформу поетапно, а не відразу.

Розпочинаючи податкову реформу, уряд Словаччини задекларував, що кінцева її мета полягає в "перетворенні словацької податкової системи в найбільш конкурентоспроможну на всій території ЄС і ОЕСР"¹. При цьому резонно зазначалося, що конкурентоспроможність податкової системи означає не тільки низький рівень оподаткування, а, передусім, високий рівень ефективності, прозорості та рівності.

Аналізуючи податкові зміни, можна виділити наступні стратегічні пріоритети, на які була орієнтована податкова реформа Словаччини:

1. Формування максимально простої та зрозумілої системи оподаткування. До початку податкової реформи вона характеризувалася надмірною складністю, фрагментарністю та заплутаністю. Наприклад, до прийняття закону про податок на прибуток (він регулює одночасно і корпоративний податок, і податок з доходів фізичних осіб) в

Словаччині діяв 21 вид оподаткування прибутків, у т. ч. п'ять груп різноманітних ставок податків (10-відсоткова, 20-відсоткова, 28-відсоткова, 35-відсоткова та 38-відсоткова). Крім того, існували різні режими оподаткування залежно від сектору економіки (сільське господарство, автомобільна промисловість, військово-промисловий комплекс, нафтохімічна промисловість) та території локалізації підприємств.

Податкова реформа спростила цю систему: з 2004 р. Словаччина перейшла на широке застосування пропорційної шкали оподаткування прибутку – 19%. Крім того, скасували податок на дивіденди, що позитивно вплинуло на легалізацію прибутку корпорацій. Важливим досягненням в напрямку спрощення податкової системи стала гармонізація податкового та бухгалтерського обліку.

2. Значне зниження податкового тиску на економіку. За період податкової реформи Словаччина знизила ставки ключових податків та соціальних внесків. Сьогодні податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб та ПДВ мають єдину ставку – 19%. Щоправда, з 2007 р. з метою мінімізації регресивності ПДВ на доходи населення (явище, коли менш заможні громадяни вимушені нести більший податковий тягар зі сплати даного податку, аніж заможні) була запроваджена знижена ставка ПДВ в розмірі 10% на соціальні товари.

Важливим кроком у напрямку зниження фіскального тиску на економіку став перехід до принципу одноразового оподаткування. Це означає, що прибуток із капіталовкладень оподатковується нині лише один раз на рівні прибутків корпорацій. Завдяки цій реформі податковий тиск на інвестиції, здійснювані приватними інвесторами у Словаччині тепер є одним із найнижчих порівняно з усіма розвиненими країнами.

Як показують дані рис. 2, Словаччина протягом 1995–2008 рр. проводила послі-

¹ <http://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=118>

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД



Рис. 2. Податковий тиск на економіку Словаччини, % до ВВП

Джерело: Eurostat, Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway.

довну політику щодо зменшення податкового тиску на економіку, що супроводжувалося стійкою тенденцією прискорення зростання ВВП, яке було зупинено лише фінансово-економічною кризою.

За цей період податковий тиск (з урахування внесків на соціальне і пенсійне забезпечення) зменшився з 40,3% до 29,1% ВВП, тобто на 11,2 п. п. Варто зазначити, що будучи кандидатом на вступ до єврозони, що серед іншого вимагало від уряду не допускати дефіциту бюджету більш, ніж 3% ВВП, Словаччина провела радикальне зниження фіскального тиску без погіршення стану сектору публічних фінансів.

3. Вирівнювання податкового простору. До податкової реформи Словаччина мала широку кількість податкових знижок, пільг, преференцій та спеціальних режимів. При цьому, як і в нинішній Україні, їх обсяг та адресати тісно залежали від того, яка політична сила знаходиться при владі. В ході податкової реформи було скасовано 80% усіх податкових пільг, у тому числі абсолютно всі пільги з ПДВ. Спеціальні податкові режими застосовуються лише в депресивних районах і є зрозумілими, прозорими та тимчасовими. Спрощена система оподаткування спрямована на підтримку малого бізнесу.

4. Запровадження обмеженого переліку, але дієвих та прозорих форм податкової підтримки окремих галузей та регіонів. Податкова реформа залишила обмежений перелік податкових пільг. Фактично, вони як окремий інструмент підтримки інвестиційної активності були скасовані. Наразі фіскальні інструменти є лише однією із форм державної допомоги. Вона може бути надана лише для компаній у депресивних регіонах (з високим рівнем безробіття), в окремих галузях і у обмеженому обсягу (як відсоток від інвестицій). Податкові пільги можуть бути надані в тих галузях, які поглинають значну кількість людських ресурсів (туризм, сервісні центри), або характеризуються інноваційним потенціалом (промисловість, технологічні центри). При цьому, як правило, до інвесторів застосовуються додаткові вимоги, на кшталт запровадження технологій, запатентованих не пізніше, ніж за три роки до початку реалізації проекту.

5. Формування соціально справедливої системи оподаткування. Оподаткування доходів населення в Словаччині побудована таким чином, щоб мінімізувати податковий тягар на доходи незаможних громадян. Зокрема, населення з річним доходом до 3,44 тис. євро не платить податок з доходу. Крім того, в Словаччині діє прогресивна систе-

ма оподаткування нерухомості. Незаможні громадяни не сплачують цей податок, тоді як ті, що володіють дачними будинками та гаражами сплачують додаткові податки. Соціальна справедливість податкової системи вносить досить значний вклад у формування високої податкової культури.

Загалом сучасна податкова система Словаччини майже сформована, хоча процес реформування й удосконалення триває. Ключовими рисами сучасної податкової системи Словаччини можна назвати:

I. Домінуючу роль непрямих податків. Як більшість країн, що розвиваються, Словаччина зробила акцент на непрямих податках. Доходи від їх справляння становлять 10,9% від ВВП (табл. 1). В структурі валових надходжень бюджету на них припадає 36,9%, тоді як на прямі податки – лише 22,1% від загального обсягу надходжень (6,4 % від ВВП), що майже вдвічі нижче середнього показника в ЄС-27 (12,2%).

Домінуюча роль непрямих податків обумовлена їхньою фіскальною ефективністю,

простотою адміністрування та пріоритетом стимулювання ділової активності.

II. Податковий тягар в економіці зміщений на споживання. З початку розбудови податкової система з метою стимулювання економічної активності, фіскальний тиск в економіці був зміщений з оподаткування капіталу на споживання. Доходи від податків на капітал в Словаччині складають 6,5% ВВП, тоді як оподаткування споживання становить 10,3% ВВП. Ключовими податками на споживання в країні є ПДВ (70% надходжень даної групи податків) та акцизи (25%).

Крім того, варто зазначити, що Словаччина розширила податковий тиск на господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів. Доходи від екологічних податків складають 2,0% від ВВП, що трохи нижче, ніж ЄС-27. Щоправда, доходи від екологічних податків скорочуються з 2004 р. переважно за рахунок скорочення надходжень від податків на енергію.

Таблиця 1

Податкові надходження у Словаччині в розрізі основних видів податків*

Податок	% до ВВП
<i>Непрямі податки</i> у тому числі:	10,9%
ПДВ	6,8%
акцизи	2,7%
мито	0,4%
<i>Прямі податки</i> в тому числі:	6,4%
персональний	2,8%
корпоративний	3,1%
<i>Соціальні внески</i> в тому числі:	12,0%
роботодавці	6,7%
робітники	2,9%
самозайняті особи	2,4%

* Розраховано автором на основі даних 2008 р.

Загалом зміщення оподаткування в економіці на споживання та екологію є наразі досить поширеною стратегією податкової політики загалом в ЄС, оскільки дозволяє раціоналізувати споживання й одночасно створює ресурси для стимулювання інвестиційної активності за рахунок зменшення оподаткування капіталу.

III. Податкова система виконує, насамперед, дистрибутивну та соціальну функції, тому більшу частину податкового навантаження складають соціальні внески. Фонди соціального забезпечення збирають 40,4% усіх податкових платежів Словаччини (майже як уряд). Зазначимо, що така висока частка внесків до соціальних фондів є другим за величиною показником в ЄС після Франції (52,3%). Цільові соціальні внески розподілені між роботодавцем та робітником рівномірніше, ніж в Україні. Платежі, які робітники та роботодавці сплачують у Словаччині, відображені в табл. 2.

Загалом те, що заходи соціального забезпечення реалізуються через систему соціального страхування, а не через систему загального оподаткування покращує податкову дисципліну, оскільки ці внески, на відміну від податкових платежів (які є безцільовими), мають чітке призначення та безпосередньо впливають на добробут населення.

У 2000–2008 рр. надходження від внесків на соціальне забезпечення у ВВП знизилося на 2,2 процентні пункти, з 14,2% ВВП у 2000 р. до 12% ВВП у 2008 р. Це пояснюється тим, що уряд Словаччини провів скорочення внесків роботодавцями на соціальне страхування. Зазначимо, що в 2005–2006 рр. введений другий рівень повністю накопичувальної пенсійної схеми, що призвело до подальшого скорочення надходжень соціальних платежів, оскільки внески до приватних фондів не реєструються як державні доходи.

Варто зазначити, що система соціальних платежів в Словаччині досить розгалужена. Очевидно, наразі це є одна із головних проблем податкової системи країни, оскільки значна кількість соціальних внесків значно ускладнює податкову звітність. Одним із ключових заходів податкової політики Словаччини на середньострокову перспективу визначено скорочення кількості соціальних внесків за рахунок їх об'єднання.

IV. Децентралізована система державних фінансів. Центральний уряд Словаччини отримує менше половини від загального обсягу зібраних податків (47,4%), що порівняно з іншими країнами ЄС є низькою часткою, у той час як фонди соціального забезпечення – 40,4%, місцеві бюджети – 11%,

Таблиця 2

Соціальні внески роботодавців та робітників до фонду оплати праці у Словаччині

Внески	Роботодавець	Робітник
Пенсійне страхування	14%	4%
Медичне страхування	10%	4%
На випадок втрати працездатності	3%	3%
На випадок тимчасової втрати працездатності	1,4%	1,4%
На випадок безробіття	1%	1%
На випадок нещасного випадку	0,8%	–
Фонд солідарності	4,75%	–
Гарантований фонд	0,25%	–
Всього	35%	13%

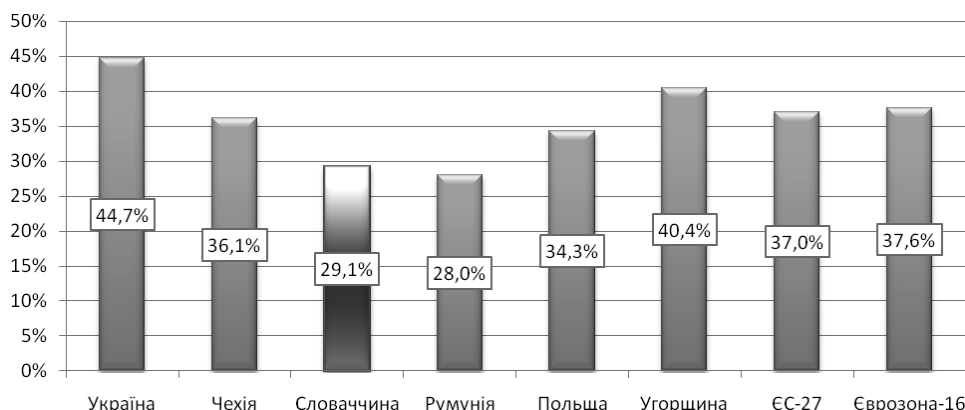


Рис. 3. Податковий тиск на економіку країн ЦСЄ та середній показник для ЄС-27, до ВВП

Джерело: Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Показник для України розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України.

бюджет ЄС – 1,2%. Податки розподілені між різними рівнями влади таким чином, що і регіони, і уряд мають потужну фінансову базу для своєї діяльності, а держава здійснює трансферти до місцевих бюджетів не тому, що вони не можуть профінансувати свої мінімальні потреби, а на виконання делегованих функцій.

У Словаччині рівень загального податкового тягаря на економіку (враховуючи внески на соціальне забезпечення), становив в 2008² р. 29,1% ВВП, що є значно нижчим, чим в середньому по ЄС-27 (37,0%) та Єврозоні (37,6%) (рис. 3). За показником податкового навантаження Словаччина посідає третє місце знизу в Європейському Союзі, менше лише в Латвії (28,9%) та Румунії (28%).

Податкове навантаження Словаччини має стійку тенденцію до зниження. В 1995 р. воно складало 40,3% ВВП, що було набагато вище тодішнього середнього показника по ЄС. В 2008 р. цей показник знизився до 29,1% ВВП, що нижче середнього по ЄС-27 майже на 8 процентних пунктів.

На фоні показника податкового навантаження Словаччини, а також інших країн

ЄС, українська податкова система виглядає абсолютно не конкурентоспроможною. Загалом, якщо проаналізувати кількість стратегічних інвесторів, які в останнє десятиліття прийшли в Словаччину й Україну, то дана думка не далека від істини. Водночас варто згадати про суто технічний аспект, який дещо завищує показник податкового тягаря на українську економіку. ВВП європейських країн містить оцінений експертним шляхом тіньовий сектор економіки. Європейські експерти та політики надають перевагу об'єктивності, тому частка тіньової економіки виявляється навіть більшою, аніж в Україні. Це відповідно збільшує знаменник формули розрахунку податкового тиску в країнах ЄС.

Необхідно звернути увагу на те, що податковий тиск на економіку в Словаччині розподілений таким чином, що створює максимально сприятливий фіскальний простір. Як видно з рис. 4, імпліцитна ставка на капітал в країні відчутно нижча, аніж в інших країнах ЄС. Це обумовлено пропорційною низькою ставкою податку на прибуток, та скасуванням податку на дивіденди. Як було зазначено, це дало змогу усунути перешкоди для вільного руху інвестицій.

² З метою виключення деформуючого впливу фінансової кризи на податкову систему, аналіз проводить на основі показників останнього докризового року

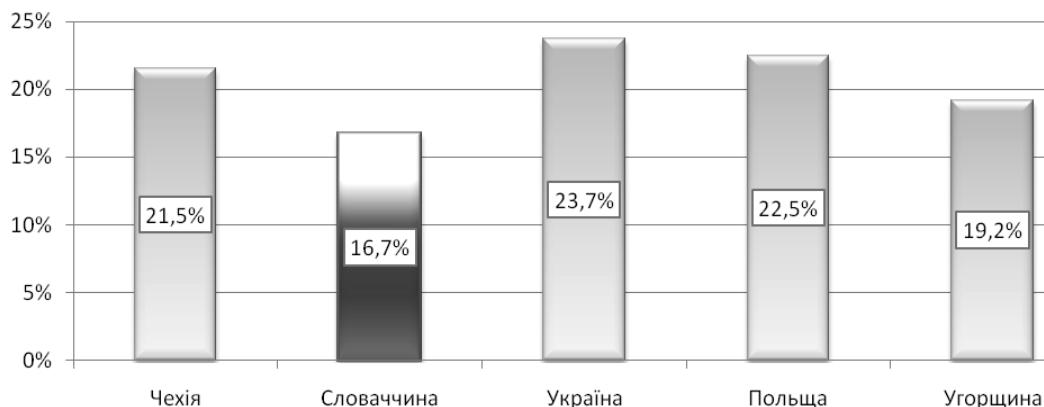


Рис. 4. Імпліцитна ставка на капітал в країнах ЦСЄ

Джерело: Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Показник для України розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України.

Низька ставка оподаткування капіталу доповнюється ще однією конкурентною перевагою – низьким рівнем оподаткування праці. Попри значну кількість платежів, імпліцитна ставка знаходиться на досить помірному рівні (рис. 5). Зазначимо, що низьке оподаткування праці було одним із ключових складових структурної політики Словаччини. В роки, коли вона належала до Чехословаччини, на її території розміщувався потужний військово-промисловий комплекс, який мав обслуговувати країни всього соціалістичного блоку. Після здобуття незалежності, продукція галузі виявилася незатребуваною, а значна кількість висококваліфікованих робітників опинилася без роботи. З метою збереження людського потенціалу, словацький уряд прикладав багато зусиль для того, щоб знизити рівень оподаткування праці з тим, щоб вона стала привабливою для інвесторів.

Порівнюючи названий показник з аналогічним в Україні, інвестор робить вибір на користь Словаччини, оскільки вартість словацької праці на третину нижча.

Основний податковий тягар економіки Словаччини несе споживання. Імпліцитна ставка в 2008 р. становила 18,4%, що лише

на 3 пункти нижче середнього показника по ЄС-27. За останні роки ставка споживання дещо знизилася через збільшення експорту, який не підпадає оподаткуванню податками на споживання. Варто зазначити, що попри високий рівень оподаткування, Словаччина проводить соціально справедливую політику в цьому аспекті. Для соціальних товарів з 1 січня 2007 р. запроваджена знижена ставка ПДВ у розмірі 10%, а найбільший рівень оподаткування несуть підакцизні товари, як то алкогольні та тютюнові вироби, пиво тощо.

На основі проведеного аналізу ефективних механізмів податкової політики Словаччини, досвіду податкової реформи й отриманих результатів, можна запропонувати для України низку важливих заходів, які дозволять покращити фіскальний простір в країні, що, в свою чергу, сприятиме додатковому притоку інвестицій, зростанню економічної активності та зменшенню рівня безробіття.

Вважаємо за доцільне реалізувати комплекс наступних заходів:

1. Спростити податкове законодавство. Як показує досвід Словаччини, простота та зрозумілість податкової системи країни є од-

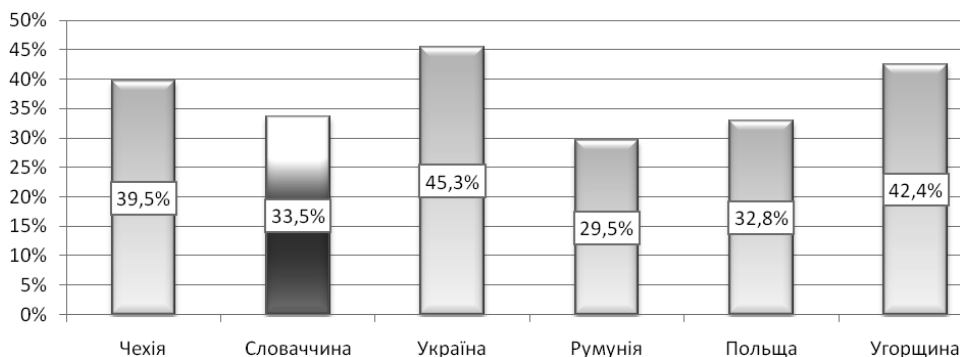


Рис. 5. Імплицитна ставка на працю в країнах ЦЄ

Джерело: Taxation trends in the European Union - Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Показник для України розраховано автором на основі даних Міністерства фінансів України.

ним із найважливіших чинників активізації бізнесу. В цьому контексті, прийняття в Україні Податкового кодексу, який систематизує законодавство в одному документі, є кроком вперед. Разом з тим в ньому запроваджені досить складні механізми адміністрування податків, безліч різних доповнень і винятків. Також невирішене питання зближення податкового та бухгалтерського обліку.

2. Максимально вирівняти фіскальний простір. Наявність численних пільг і преференцій знижує рівень конкуренції, оскільки ставить різні компанії, галузі та сектори економіки в неоднакові умови. У такій ситуації підприємства роблять ставку не на те, щоб покращити якість та знизити ціну продукції, а на те, щоб здобути максимально можливу кількість пільг, збільшивши таким чином цінний ресурс конкурентоспроможності своєї продукції. Замість того, щоб формувати та реалізовувати сталу стратегію розвитку, інвестори в Україні значну увагу приділяють оптимізації оподаткування. Досвід Словаччини показує, що зміцнити конкуренцію на ринках та підвищити її ефективність можливо лише через створення рівних фіскальних умов для всіх учасників.

3. Запровадити чітку та прозору систему податкових пільг у тих секторах, які цього потребують. Попри те, що, як було зазначе-

но, головним завданням в Україні має стати вирівнювання фіскального простору, існує досить обмежений перелік тих сегментів, де державна підтримка все-таки є доцільною. На нашу думку, полегшені фіскальні режими повинні застосовуватися для вирішення двох головних завдань: підтримки інноваційної діяльності та подолання безробіття в депресивних регіонах. Податкові пільги мають бути обмеженими, надаватися винятково за умови виконання деяких вимог (запровадження новітніх технологій, створення робочих місць для висококваліфікованих робітників тощо). Державна допомога у вигляді податкових пільг має надаватися лише з розрахунку на те, що віддача у середньостроковій перспективі перевищить обсяг втрат бюджету від надання таких пільг.

4. Знизити рівень оподаткування капіталу та праці. Як показали розрахунки, надмірне податкове навантаження на працю та капітал в Україні робить ведення бізнесу в ній надто затратним для інвесторів. Якщо країна хоче залучати інвесторів, то вона повинна запропонувати не лише сприятливі умови, а кращі за ті, що пропонують сусіди. В даному контексті, показники фіскального навантаження на працю та капітал Словаччини повинні стати для України певним орієнтиром, до якого вона має прагнути.

Література

1. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.

2. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення. – К.: Знання-Прес, 2004. – 454 с.

3. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: Моногр. / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій та ін.; За ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2008. – 675 с.

4. Актуальные проблемы налоговой политики в условиях модернизации экономики: опыт Украины и Белоруссии: Монография / П. В. Мельник, С. В. Онышко, Т. А. Везубова и др. – Ирпень: Национальный университет ГНС Украины, 2007. – 396.

5. Турбулентность налоговых реформ / С. И. Юрий, А. И. Крысоватый, И. А. Майбуков, Т. В. Коцук. – К.: Знання, 2011. – 382 с.