

РОЗДІЛ IV

Регіональна економіка та економіка природокористування

УДК 316+336.2

Микола Карлін – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та оподаткування Східно-європейського національного університету імені Лесі Українки

Механізм податкового перерозподілу між центром і регіонами в умовах здійснення політики децентралізації в Україні

У статті запропоновано новий механізм перерозподілу основних податків між державним і регіональними бюджетами, що дасть змогу зменшити відцентровані тенденції в Україні. Наголошено на необхідності закріплення частини податку на додану вартість за регіонами.

Ключові слова: децентралізація, податок на додану вартість, податок із продажу, податок з обороту, податок на прибуток підприємств, майновий податок, Україна, Словаччина, Грузія, Польща, Франція, Іспанія, Європейський Союз.

Постановка наукової проблеми та її значення. Різке збільшення видатків на оборону в Україні у 2014–2016 рр. та зменшення доходів абсолютної більшості населення в ці роки ставить на порядок денний пошук нових механізмів розподілу податкових надходжень між центром і регіонами нашої країни й оптимізації в них соціальних видатків. На наше переконання, існуюча надмірна централізація доходів Української держави, крім того, що це провокує відцентрові тенденції в країні, ще й породжує неефективне використання коштів на соціальні потреби громадян. Передача більшості доходів на регіональний рівень дасть змогу, як нам видається (і про це свідчить досвід країн ЄС), ефективніше використовувати ці кошти та краще задовольняти соціальні потреби громадян, оскільки вони будуть під контролем громади.

Аналіз досліджень цієї проблеми. В українській фінансовій науці вже є низка напрацювань щодо способів реформування податкової системи нашої країни в контексті децентралізації. На думку А. Соколовської (А. Sokolovska), податки на прибуток і з доходів фізичних осіб повинні розподілятися між державним та місцевим бюджетами [1]. Як уважає Л. Тарангул (L. Tarangul), місцевим органам влади потрібно надати право вводити територіальні надбавки до місцевих податків, виходячи з особливостей галузевої й територіальної структури виробництва, його впливу на природне середовище в регіоні [2]. І. Вахович (I. Vachovych) та І. Камінська (I. Kaminska) виступають за необхідність розщеплення загальнодержавних податків між державним і місцевим бюджетами, у тому числі податку на прибуток підприємства й ПДВ [3]. Ще більш радикальну позицію займають С. Мельник (S. Melnyk) та С. Криниця (S. Krynciia), які пропонують зараховувати до місцевих бюджетів податок на додану вартість, оскільки він, на їхню думку, менш чутливий до кон'юктури ринку, а його надходження прямо пов'язане з результатами економічної діяльності в регіонах [4]. Фахівці з ІРД НАН України І. Сторонянська (I. Storonianska) і Г. Возняк (G. Vozniak) відзначають необхідність суттєвого збільшення частки податкових надходжень, які повинні закріплюватися за територіальними громадами [5]. Усе це свідчить про необхідність пошуку нових підходів до розподілу податкових надходжень в Україні.

Мета статті – обґрунтування нового порядку перерозподілу основних податкових надходжень між центром і регіонами на користь останніх, що дасть змогу оптимізувати соціальні видатки в Україні в умовах соціально-економічної кризи. Насамперед це стосується необхідності запровадження нового механізму перерозподілу податку на додану вартість та його відшкодування.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Порівняльний аналіз структури надходжень місцевих бюджетів є підставою для висновку про те, що в більшості країн Європи місцеві бюджети формуються переважно за рахунок власних доходів. Трансфери складають близько 1/3 від загальних надходжень

Основну частину – понад 70 % – поточних надходжень бюджетів місцевих урядів у ЄС становлять податкові надходження. Найвищий їх рівень у загальному обсязі поточних доходів бюджетів місцевих урядів (понад 80 %) мають Швеція й Данія, найнижчий (близько 52 %) – Великобританія [6].

Основна частина податкових надходжень бюджетів місцевих урядів у ЄС – податки з доходів фізичних осіб, на прибуток, на збільшення ринкової вартості капіталу. Вагомий внесок у дохідну частину бюджетів країн ЄС робиться завдяки податку на майно.

Загальносвітовою тенденцією розподілу податкових платежів у країнах світу в останні десятиліття вважається посилення ролі регіонів у цьому процесі. Недотримання вказаного правила призводить до прагнення окремих регіонів (Шотландія у Великій Британії, Фландрія в Бельгії, Каталонія і Країна Банків в Іспанії тощо) відділитися.

Аналіз причин подій на Сході України й у Криму у 2014–2015 рр. дає підставу стверджувати, що однією з причин часткового відторгнення цих регіонів від України була неефективна перерозподільча податкова політика держави, недостатнє врахування економічних інтересів цих (як і інших) регіонів України. Частково ці причини враховано при внесенні змін у кінці 2014 р. до Бюджетного кодексу України в контексті проведення децентралізації, у тому числі й фінансової. Але, як свідчить аналіз публікацій експертів за 2015 р., поки цих змін недостатньо для розв'язання соціально-економічних проблем регіонів. Виходячи з цього, можна стверджувати, що регіональний механізм формування сукупних доходів населення України та її регіонів потребує істотної модернізації, насамперед у частині визначення напрямів і конкретних способів диверсифікації основних джерел формування доходів населення. Одна з теоретичних і практичних проблем проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні в сучасних умовах – значна залежність регіонів країни в забезпеченні їхніх основних соціальних потреб від центру, особливо – в освіті та охороні здоров'я. Запровадження у 2015 р. так званих освітньої й медичної субвенцій територіальним громадам ще більше посилює цю залежність. Кардинальним напрямом удосконалення порядку перерозподілу податкових надходжень між центром і регіонами могло б стати запровадження в Україні податку з продажу та його закріплення за місцевими бюджетами, як, наприклад, у США [7]. Водночас при здійсненні такого переходу треба звернути увагу на значні недоліки податку з продажу й переваги ПДВ. Як справедливо зауважує Ф. Ярошенко (F. Iarochenko), на відміну від своїх історичних попередників – податку з обороту та продажу – ПДВ притаманна така властивість, як економічна нейтральність, і він не вносить суттєвих викривлень у систему економічних мотивацій суб'єктів ринкової економіки [8].

Усе це свідчить про збереження ПДВ у податковій системі України. Разом із тим доцільно змінити порядок його перерозподілу, перенаціливши на розв'язання соціальних проблем у регіонах країни. Було б доцільно в Україні «прив'язати» розподіл ПДВ (між регіонами та центром) до кількості населення в тому чи іншому регіоні: чим більша його чисельність, тим більший відсоток ПДВ потрібно віддати державі, оскільки за рахунок цього податку повинні утримуватись органи правопорядку, армія тощо. Але збільшення частки відрахувань від ПДВ у регіональні бюджети треба робити поступово, одночасно збільшуючи частку соціальних витрат, які повинні фінансуватися з регіональних бюджетів.

Подібний принцип у майбутньому доцільно застосувати й до акцизного податку, хоча тут можливі інші варіанти, оскільки передача значної частини ПДВ до регіонів може призвести до недостатності коштів у ДБУ для підтримки недостатньо розвинутих регіонів нашої країни. Для розв'язання проблеми з нестачею коштів у ДБУ від надходжень ПДВ доцільно розглянути питання про кратність розмірів ПДВ, який залишається в регіонах.

Понадпланові надходження ПДВ варто ділити між регіоном і центром у співвідношенні 50 % на 50 %, щоб стимулювати керівництво регіонів до його збільшення, для підвищення частки експорто-спрямованих галузей в областях, для зменшення виводу капіталу з регіонів у офшори.

При реальному запровадженні в Україні податку на майно за зразком країн ЄС (насамперед Франції), а не у формі наявного у нашій країні податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, це також могло б розв'язати частину проблем із фінансуванням соціально-демографічних проблем регіонів України, насамперед у великих промислових містах, де незадовільна екологія провокує значну смертність серед населення, передусім, працездатного віку.

Для підвищення фінансової забезпеченості регіонів доцільно змінити й механізм перерозподілу податку на прибуток підприємств (ПНП). Так, колективом учених з ІРД НАН України запропоновано передавати 25 % ПНП місцевим бюджетам, що уможливило б суттєво покращило фінансово спроможність регіонів [9].

Проведені І. Вахович (I. Vahovych) та І. Ропотан (I. Ropotan) розрахунки засвідчили, що при збільшенні частки спрямування ПНП у місцеві бюджети (за інших однакових умов) обсяг трансфертів у них зменшується. Так, при 100 % спрямуванні ПНП до державного бюджету частка трансфертів у структурі місцевих бюджетів становитиме 56 %, а при 100 % направленні ПНП до місцевих бюджетів частка трансфертів до них складатиме 0 % [10].

На наше переконання, механізм перерозподілу ПНП повинен у сучасних умовах бути таким [11]. Виходячи з пропозицій мерів найбільших міст України, на місцях треба залишити близько 50 % ПНП, але за умови, що й 50 % усіх належних їм дотацій, субвенцій і субсидій вони також будуть фінансувати зі своїх бюджетів. На користь наведеної нами пропозиції щодо нового механізму перерозподілу ПНП хотілося б звернути увагу фахівців на те, що до 2002 р., коли цей податок перерозподілявся між місцевими бюджетами й центром, рівень його збору був вищим, ніж після 2002 р., коли він став повністю надходити до ДБУ (за винятком ПНП комунальних підприємств).

Понадпланові надходження від ПНП доцільно повністю залишити в регіонах, щоб стимулювати їхнє керівництво до створення нових виробництв і робочих місць у регіонах, у тому числі й інноваційного спрямування.

У цілому новий механізм перерозподілу ПДВ та ПНП має призвести до того, щоб у регіонах із часом залишалося не менше 70 % податкових й інших платежів, а не 30 %, як було у 2013 р., та 20 %, як у 2014 р. Лише так можна буде зупинити відцентрові тенденції в Україні. Важливо також добитися сплати всіх (і насамперед основних) податків за місцем діяльності підприємств та установ, щоб побачити реальну картину їх надходжень по регіонах України. Крім того, потрібно ліквідувати сплату бюджетоутворювальних податків великими платниками в їхньому центральному офісі в Києві.

Із соціального погляду викликає заперечення передача частини акцизного податку до місцевих бюджетів, хоча із фінансового погляду це позитивно, оскільки за рахунок цього податку місцеві бюджети отримали значні додаткові надходження у 2015 р. Проблема в тому, що тепер місцеві органи влади дуже зацікавлені в розміщенні на їхніх територіях насамперед підприємств із реалізації алкоголю й тютюну, що не є правильним із демографічного погляду.

Для збільшення фінансових ресурсів із метою подолання негативних наслідків бойових дій в окремих містах і регіонах Донбасу було б доцільно запровадити режим вільних економічних зон (ВЕЗ) або території пріоритетного розвитку (ТПР). Насамперед це стосується таких міст, як Слов'янськ й Авдіївка, які розміщені на підконтрольній українській владі території. Дуже перспективне для створення ВЕЗ (або ТПО) також портове місто Маріуполь. Якщо окуповані території Донбасу перейдуть під контроль Української держави, то можна було розглянути питання про створення в них ВЕЗ (або ТПР), передусім у депресивних районах регіону, де в результаті бойових дій припинили функціонувати шахти та інші підприємства, які були основними центрами зайнятості в багатьох містах і селищах регіону.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз пропозицій учених України щодо зміни механізму перерозподілу податкових надходжень між центром і регіонами дає підставу запропонувати такі підходи до розв'язання вказаної проблеми.

Для збільшення фінансових ресурсів регіонів України та координації її соціальної та фіскальної політики сьогодні слід основні фінансові ресурси передати на рівень регіонів, а не місцевих громад, як це пропонує уряд, що дасть можливість передати більшість соціальних повноважень на рівень регіонів. Для

вдосконалення фіскальних відносин потрібно в основу розподілу ПДВ між центром і регіонами України покласти чисельність населення кожного регіону. Відповідно, ПДВ із регіонів повинно надходити до центру пропорційно частці кожного регіону в населенні України. За запропонованого нами підходу до розподілу ПДВ його відшкодування мають також здійснювати самі регіони, що стимулюватиме їх до розвитку експортно-орієнтованих виробництв. Але перехід до перерозподілу ПДВ на користь регіонів варто виконувати поступово, урахувавши складну соціально-економічну ситуацію в країні. Податок на прибуток підприємств треба розподіляти за принципом 50 x 50: половина повинна залишатись у регіонах, а друга половина має спрямовуватися до Державного бюджету України. Це дасть можливість оптимізувати механізм надання й використання соціальних витрат у регіонах. Для подолання негативних соціально-демографічних наслідків бойових дій на Донбасі в найбільш постраждалих регіонах доцільно було б розглянути питання про створення в них ВЕЗ або ТПР.

Джерела та література

1. Соколовська А. М. Податкова система України : теорія та практика становлення / А. М. Соколовська. – К. : НДФІ, 2001. – С. 341.
2. Тарангул Л. Л. Регіональна податкова політика: зміст і особливості її реалізації / Л. Л. Тарангул // Фінанси України. – 2000. – №10. – С. 13.
3. Вахович І. М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення / І. М. Вахович, І. М. Камінська. – Луцьк : Надстир'я, 2009. – С. 240–241.
4. Мельник С. Про формування місцевих бюджетів / С. Мельник, С. Криниця // Економіка України. – 2000. – № 1. – С. 23.
5. Сторонянська І. З. Сучасні підходи до організації бюджетного процесу на місцевому рівні / І. З. Сторонянська, Г. В. Возняк // Регіональна економіка. – 2014. – № 2. – С. 209.
6. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та Європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – С. 111.
7. Карлін М. І. Фінанси домогосподарств провідних країн світу / М. І. Карлін, І. О. Цимбалюк. – Луцьк : Вежа-Друк, 2014. – С. 13.
8. Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету : монографія / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфіменко [та ін.]. – К. : НДФІ, 2004. – С. 8–9.
9. Фінансовий потенціал регіону: механізми формування і використання : монографія / НАН України, Інститут регіональних досліджень ; за наук. ред. Д. Е. Н., проф. А. М. Козоріз. – Львів : [б. в.], 2012. – С. 63.
10. Вахович І. М. Регіональна конвергенція фінансового забезпечення сталого розвитку України : монографія / І. М. Вахович, І. В. Ропотан. – Луцьк : Волинь-поліграф, 2014. – С. 181.
11. Карлін М. І. Соціальна і фіскальна політика держави: проблеми регіональної координації в умовах нового етапу глобалізації / М. І. Карлін // Демографія та соціальна економіка. – 2014. – № 2. – С. 40–41.

References

1. Sokolovs`ka, A. M. (2001). Podatkova systema Ukrayiny : teoriya ta praktyka stanovlennya [The tax system of Ukraine: Theory and practice of formation]. – K. : NDFI, 341. [in Ukrainian].
2. Tarangul, L. L. (2000) Regional`na podatkova polityka : zmist i osoblyvosti yiyi realizaciyi [Regional tax policy: the content and features of its realization]]. – Finansy Ukrayiny – Finance of Ukraine, 10, 13 [in Ukrainian].
3. Vahovych, I. M., Kamins`ka, I. M. (2009) Finansova spromozhnist` regionu : diagnostyka ta mehanizmy zabezpechennya [The financial capacity of the region: diagnosis and mechanisms to ensure]. – Lutsk : Nadstyrya, 240–241 [in Ukrainian].
4. Melnyk, S., Krynyc`a, S. (2000). Pro formuvannya miscevyh byudzhativ [On the formation of local budgets]. – Ekonomika Ukrayiny – The economy of Ukraine, 1, 23 [in Ukrainian].
5. Storonyans`ka, I. Z., Voznyak, G. V. (2014). Suchasni pidhody do organizaciyi byudzhetnogo procesu na miscevomu rivni [Modern approaches to the budget process at the local level]. – Regional`na ekonomika. – Regional Economy, 2, 209 [in Ukrainian].
6. Zajchikova V. V. Local Finances of Ukraine and European countries / V. V. Zajchikova – K. : NDFI, 2007. – p. 111.
7. Karlin, M. I., Tsymbaluk, I. O. (2014). Finansy domogospodarstv providnyh krayin svitu [Household Finances in leading countries]. – Lutsk : Vezha-Druk, 13 [in Ukrainian].
8. Azarov, M. Ya., Yaroshenko, F. O., Yefimenko, T. I. and others. (2004). Podatok na dodanu vartist` ta prognozuvannya jogo nadhodzhen` do byudzhetu : Monografiya [Value Added Tax and forecasting of its revenues to the budget]. – K. : NDFI, 8–9 [in Ukrainian].

9. Kozoriz, A. M. (2012). Finansovyj potencial regionu: mexanizmy formuvannya i vykorystannya [The financial potential of the region: mechanisms of formation and use] Instytut regionalnyh doslidzhen', L'viv, 63 [in Ukrainian].
10. Vahovych, I. M., Ropotan, I. V. (2014). Regionalna konvergenciya finansovogo zabezpechennya stalogo rozvytku Ukrainy [The regional convergence of the finance sustainable development of Ukraine]. – Lutsk : Volyn-poligraf, 181 [in Ukrainian].
11. Karlin, M. I. (2014). Socialna i fiskalna polityka derzhavy: problemy regional'noyi koordynaciyi v umovax novogo etapu globalizaciyi [The social and fiscal policy of the state: the problem of regional coordination in the new stage of globalization]. – Demografiya ta socialna ekonomika. – Demography and social economy, 2, 40–41 [in Ukrainian].

Карлин Николай. Механизм налогового перераспределения между центром и регионами в условиях политики децентрализации в Украине. С учетом сложной экономической ситуации в Украине в 2014–2016 гг. предлагаются изменения в системе налогообложения страны, которые бы расширили финансовые возможности украинских регионов в контексте решения их социально-демографических проблем, используя опыт развитых стран. В статье на основе анализа разных точек зрения учёных Украины выявлены проблемы налогового механизма финансирования социально-демографического развития регионов страны в современных условиях. Обосновывается необходимость значительного расширения поступлений в региональные бюджеты от налогов на прибыль предприятий и на добавленную стоимость. Причем при распределении НДС между центром и регионом во внимание нужно брать численность населения региона во всем населении страны (в процентах). Негативно оценивается предложение замены НДС налогом с продаж, поскольку последний имеет больше недостатков, нежели НДС. Для увеличения возможностей финансирования социально-экономического развития регионов Украины было бы необходимым изменить механизм использования имущественного налога, ориентируясь на опыт США. Налог на прибыль предприятий в современных условиях должен распределяться между государственным бюджетом и региональными бюджетами в пропорции 50 % на 50 %, что позволит изменить в положительную сторону ситуацию с дотационными регионами. Автор также выступает за то, чтобы большие налогоплательщики платили налоги в регионах, а не в их центральный офис в Киеве, что существенно увеличит финансовые возможности регионов. Автор считает ошибочным (с демографической точки зрения) закрепление за территориальными общинами части акцизного налога, поскольку это привело к увеличению заинтересованности местных органов власти в размещении на своей территории предприятий по продаже алкогольных и табачных изделий. В целом в Украине необходимо закрепить за регионами не меньше 50 % налоговых доходов, что позволит им эффективнее использовать свои ресурсы на решение демографических и других социальных проблем регионов страны.

Ключевые слова: децентрализация, налог на добавленную стоимость, налог с продаж, налог с оборота, налог на прибыль предприятий, имущественный налог, Украина, Словакия, Грузия, Польша, Франция, Испания, Европейский Союз.

Mykola Karlin. Mechanism of Tax Redistribution Between a Center and Regions in the Conditions of Realization of Politics of Decentralization in Ukraine. According to the difficult economic situation in Ukraine in 2014–2016 the article proposes changes in the taxation system of the country that would expand the financial opportunities of Ukrainian regions in the context of solving their social and demographic problems, using the experience of developed countries. The problems of tax financing mechanism of social and demographic development of the regions of Ukraine in modern conditions are revealed on the basis of the analysis of different positions of the Ukrainian scientists. The author establishes the need for a significant expansion of revenues to regional budgets from such taxes as corporate income tax and value added tax. Moreover, while allocating VAT between the center and the region the share of the region population at the country's population needs to be taken into account. The author assesses negatively the proposal of replacing VAT with a sales tax, as the sales tax has more disadvantages than VAT. To increase the possibilities for financing the socioeconomic development of regions in Ukraine it would be necessary to change the mechanism of using property taxes, focusing on the experience of the United States. Corporate income tax should be distributed between the state budget and regional budgets in the ratio of 50 % to 50 %, which will change the situation in a positive way with the subsidized region. The author also believes that the large taxpayers have to pay taxes in the regions rather than in their central office in Kiev, which will significantly increase the financial capacity of the regions. The author considers it as a mistake in demographic terms, to assign the excise tax to the territorial communities, because this has increased the interest of local authorities in locating on their territories the enterprises that are selling alcohol and tobacco products. In general, in Ukraine it is necessary to assign to the regions at least 50 % of tax revenues, which will allow them to use its resources more effectively for demographic and other social problems in the regions of the country.

Key words: decentralization, value-added tax, tax from a sale, tax from обороту, income tax enterprises, property tax, Ukraine, Slovakia, Georgia, Poland, France, Spain, European Union.