

УДК 336.
Карлін М.І., д.е.н., професор
СНУ імені Лесі Українки

НОВІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ І ВИКОРИСТАННЯ РЕГІОНАЛЬНИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

В статті обґрунтовується необхідність нового підходу до розподілу ПДВ між центром і регіонами України, виходячи з кількості їх населення. Крім того, податок на прибуток підприємств пропонується розподіляти порівну між Державним бюджетом України та регіональними бюджетами, передавши до них частку загальнодержавних повноважень на утримання соціальної сфери.

Ключові слова: податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств, акцизний податок, регіон, адміністративно-територіальна реформа, Донецька область, Волинська область, Україна, Польща.

Karlin M.I.

NEW APPROACHES ARE TO FORMING AND USE OF REGIONAL BUDGETS IN UKRAINE

In the article the necessity of the new going is grounded near distributing of VAT between a center and regions of Ukraine, coming from the amount of their population. In addition, income tax enterprises it is suggested to distribute equally between the State budget of Ukraine and regional budgets, passing to them part of national authorities for maintenance of social sphere.

Keywords: tax value-added, income tax enterprises, excise tax, region, administrative-territorial reform, Donetsk area, Volhynia area, Ukraine, Poland.

Карлин М.И.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ ДО ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ

В статье обосновывается необходимость нового подхода к распределению НДС между центром и регионами Украины, исходя из количества их населения. Кроме того, налог на прибыль предприятий предлагается распределять поровну между Государственным бюджетом Украины и региональными бюджетами, передав им часть общегосударственных полномочий на содержание социальной сферы.

Ключевые слова: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий, акцизный налог, регион, административно - территориальная реформа, Донецкая область, Волынская область, Украина, Польша.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Незацікавленість керівництва всіх 27-ми регіонів України у збільшенні доходів своїх бюджетів спровокована Бюджетним кодексом України, оскільки згідно його норм основні податки: податок на додану вартість (далі – ПДВ) і податок на прибуток підприємств (далі – ПНП) направляються до Державного бюджету України (далі –ДБУ).

Крім того, формульний підхід до розподілу видатків нівелює підвищення ефективності діяльності влади будь-якого регіону, оскільки надлишкові доходи будуть направлені до ДБУ, де будуть використані на розсуд центру, а не конкретного регіону.

Світовий досвід, на жаль, не дає відповіді для вирішення вказаної проблеми, про що свідчать приклади намагання окремих регіонів розвинутих країн вийти з їх складу або суттєво розширити свою автономію (Фландрія у Бельгії, Шотландія у Великій Британії, Країна Басків та Каталонія в Іспанії, Квебек в Канаді тощо). Вихід для України вбачаємо у перерозподілі основних податків (ПДВ і ПНП) між ДБУ і регіонами.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Окремі аспекти перерозподілу коштів між центральним і регіональними бюджетами розглядалися багатьма українськими та зарубіжними вченими, але в цих дослідженнях наголос робиться на удосконалення механізму дотацій, субвенцій, субсидій. На наш погляд, прийшов час змінити механізм розподілу й основних бюджетоутворюючих податків: ПДВ і ПНП.

Цілі статті. Ціллю даної статті є доведення необхідності зміни існуючого розподілу ПДВ і ПНП на користь регіонів з одночасним збільшенням їх видаткових

повноважень. Причому перерозподіл ПДВ повинен враховувати чисельність населення кожного окремого регіону. Таким чином можна зняти відцентрові тенденції в Україні, які з кожним роком в Україні посилюються. Ситуація в Автономній Республіці Крим свідчить, що треба негайно шукати нові підходи до перерозподілу ПДВ і ПНП між регіонами.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Історичний досвід свідчить, що непрямі податки (насамперед, акцизи) завжди використовувались на утримання держави (війська, органів управління державою, фіскального апарату). Виходячи з цього досвіду, було б доцільним в Україні «прив'язати» розподіл ПДВ (між регіонами) 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 утримуватися органи правопорядку, армія тощо.

Наприклад, населення Донецької області складає 10% від населення України. Відповідно з усього ПДВ, зібраного у Донецькій області, 10% повинно йти на потреби ДБУ, а 90% залишатися в області (включаючи відшкодування ПДВ з обласного бюджету експортерам). А для Волинської області цей показник буде дорівнювати близько 2,4%.

Подібний принцип в майбутньому було б доцільним застосувати й до акцизного податку, хоча тут можливі й інші варіанти.

Понадпланові надходження ПДВ доцільно ділити між регіоном і центром у співвідношенні 50% на 50%, щоб стимулювати керівництво регіонів у його збільшенні.

В той же час щодо ПНП доцільно застосувати інший принцип перерозподілу, щоб стимулювати регіони України до зменшення своєї дотаційності. Виходячи з пропозицій мерів найбільших міст України, на місцях треба залишити близько 50% ПНП, але при умові, що й 50% всіх належних їм дотацій, субвенцій і субсидій вони також будуть фінансувати з своїх бюджетів.

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

Без сумніву, подібний механізм розподілу ПДВ і ПНП суттєво збільшить ресурси місцевих бюджетів, але тільки так можна зацікавити керівництво регіонів працювати ефективніше. Крім того, регіони набагато ефективніше будуть використовувати кошти на дотації, субвенції і субсидії, оскільки 50% з них буде фінансуватися з регіонального бюджету, який краще контролюється громадою.

В цьому плані заслуговує на увагу досвід Польщі, де, з однієї сторони, громада, а з іншої сторони, регіональні відділення Рахункової палати, жорстко контролюють використання місцевих фінансів.

У 1999 році в Польщі було проведено адміністративну реформу, кількість воєводств було значно скорочено. Поляки спочатку визначили первинну, адміністративну бюджетну одиницю – гміну. Власне, цей крок 1990 року став своєрідним відродженням системи місцевих фінансів, що існувала в Польщі до 1950 року. Нині в країні налічується 2489 гмін. Середня польська гміна має населення близько 10-15 тис. мешканців. Сільські гміни мають у середньому 3 тис. мешканців, гміни великих міст – кілька сотень тисяч мешканців. Вони покликані задовольнити потреби місцевої громади в суспільних послугах. Таким чином, місцевий бюджет гміни може складатися з бюджетів кількох окремих сіл, селищ, містечок із навколишніми селищами чи великого міста. Гміна самостійно фінансує видатки на утримання території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією, газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо. Для цього гміна має закріплені джерела доходів у вигляді податків на власність, на сільськогосподарську діяльність, на використання лісових ресурсів, на підприємницьку діяльність та ін. Також гміна розпоряджається коштами від гербового збору, збору на геологічні розробки, місцевих зборів. Окрім цього вона має в своєму арсеналі фіксований відсоток загальнодержавних податків (27,6% прибуткового податку з громадян, 5% податку на прибуток підприємств). Бюджет гміни отримує й загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та

компенсацію витрат і цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження.

Польська модель “отримала” середню ланку самоврядування – повіт – вже після того, як певний час проіснували гміни. Тоді, з досвіду, стало зрозуміло, що гміна не впорається з безліччю більш ґрунтовних завдань. На рівні польського повіту, до складу якого входять гміни, вже немає безпосередньої присутності держави. Повіт виконує повноваження з утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо.

Найвищою ланкою місцевого самоврядування в Польщі є воєводство, що його можна умовно порівняти з українською областю. Щоправда головною функцією воєводства є регіональний розвиток, а не диктування умов розподілу коштів та видатків між районами та містами. Виходячи з цієї головної мети, поляки дійшли висновку – краще менше та краще. Тому 1999 року кількість воєводств скоротилася з 49 до 16. Передбачалося залишити лише 14, але місцеві громади кількох регіонів на це не погодилися – і враховуючи історичні традиції та громадську думку створили 16 воєводств. У деяких воєводствах з урахуванням думки громадськості створили не один, а два воєводських центри. Цей досвід важливо використовувати в Україні при проведенні територіальної реформи [1, с. 35-37].

Структура самоврядування та місцевих бюджетів у Польщі чітко регламентована і контрольована завдяки системі регіональних відділень Рахункової палати, покликаних здійснювати нагляд за фінансовою діяльністю одиниць територіального самоврядування. Регіональні відділення контролюють планування та виконання місцевих бюджетів. Без візи голови регіонального відділення рахункової палати місцевий бюджет не може бути ухвалений, поки голова не переконається у реальності перспективних показників. Контроль ґрунтується на трьох принципах: законність, економічність та ефективність [1, с. 36].

Зрозуміло, що запровадження запропонованого нами механізму розподілу ПДВ і ПНП може призвести до зростання доходів промислово розвинутих регіонів, але враховуючи, що вони будуть з своїх бюджетів виплачувати й значні суми дотацій, субсидій і субвенцій, а також відшкодовувати ПДВ експортерам, це може врівноважити їх доходи і видатки. Відповідно, зніметься проблема фінансового протистояння між Сходом і Заходом України, зменшиться потяг до федералізації України з боку окремих політичних сил.

У випадку нестачі коштів для обов’язкових дотацій, субвенцій та субсидій окремим регіонам можна використати існуючий порядок збору акцизного податку, розширивши при цьому перелік підакцизних товарів, включивши в нього товари розкоші.

Розширення фінансових можливостей регіонів повинно бути доповнене збільшенням їх видатків, насамперед, щодо утримання освітніх закладів, в тому числі ВНЗ I-IV рівнів, культурних та мистецьких закладів, медичних установ та закладів фізичної культури і спорту, соціальної інфраструктури в цілому.

Щодо ВНЗ III-IV рівнів акредитації, то з ДБУ потрібно буде фінансувати тільки науково-дослідні ВНЗ, які за своїми показниками наближаються до провідних ВНЗ світу. Регіональні ВНЗ III-IV рівнів акредитації, в яких навчається більше 70% студентів з даного регіону, доцільно перевести на фінансування з регіональних бюджетів. В такому випадку місцеве керівництво швидко оптимізує витрати на них (скоротить підготовку не потрібних регіону спеціалістів), оскільки більше 40% випускників ВНЗ України працює не за спеціальністю.

Нестача коштів у невеликих регіонах України може спонукати їх до об’єднання у більш чисельні і потужні регіони, як це було зроблено у багатьох постсоціалістичних країнах ЄС, насамперед у Польщі, де замість 49-ти малочисельних воєводств було утворено 16 укрупнених воєводств. Але перед цим треба розробити систему стимулів для таких регіонів, які хочуть об’єднуватися. Одним із них могло б стати відкриття (поновлення) у них вільних економічних зон (ВЕЗ) та територій пріоритетного розвитку (ТПР). Запропонований нами механізм розподілу ПДВ та ПНП на користь регіонів не дозволить цим ВЕЗ і ТПР перетворитися у так звані «чорні діри» для бюджету. Для їх ліквідації доцільно було б застосувати досвід Естонії щодо використання так званого «електронного уряду».

З серпня 2000 року естонський уряд працює в «безпаперовому режимі», тобто вся підготовка документів відбувається в електронному форматі. Засідання проходять раз на тиждень, причому будь-який житель республіки може спостерігати його в режимі реального часу. При цьому засідання тривають близько години.

У країні площею 45 тис. кв. км (із них половину займають ліси) і з менш як півтора мільйонним населенням впроваджено одну з найкращих у світі систем електронного уряду. Із допомогою інформаційних систем створено мережу ефективних зв'язків між громадянами і владою всіх рівнів, включаючи вищі ешелони.

При цьому інформаційна система уряду Естонії дає змогу обмінюватися документами в електронному вигляді, знайомитися з поправками певного міністра, внесеними ним в обговорювані проекти нормативних актів, проводити голосування в онлайн-режимі.

До речі, за розрахунками естонців, використання комп'ютерної системи дало можливість заощадити значні кошти на канцелярських матеріалах, папері, публікаціях у пресі. Тільки це дозволило уряду Естонії окупили всі витрати на створення системи протягом трьох років.

Естонська система сумарно обійшлася приблизно в 200 млн. євро — близько 150 євро на жителя. Зараз на ці цілі виділяється менш як 1% бюджету Естонії — до 35 млн. євро на рік. Але при цьому було створено глобальну систему з виходом практично на кожного жителя, котрий постійно проживає в республіці [1, с. 258-259].

Для Криму (Ялта) і Волині (Ковель, Світязь) було б доцільним дозволити БЕЗ ігрового спрямування, як це було зроблено в Макао (КНР) чи в Білорусії.

Закон 1999 р. про офшорний режим в Макао надає широкі можливості для ведення офшорного бізнесу шляхом заснування офшорних ділових компаній, офшорних фінансових компаній та компаній з управління трастами. Тут немає обмежень для іноземних громадян та фізичних осіб, які подають заяву на відкриття офшорного бізнесу.

Отримуючи значні доходи від ігрового бізнесу, Макао встановило ставку корпоративного податку значно нижчою, ніж в Гонконзі, Крім того, зареєстровані в Макао офшорні компанії звільнені від гербового збору за реєстрацію.

Офшорні компанії в Макао також звільнені від збору по страховим полісам по офшорним ризикам; від збору з договорів, що укладаються з юридичними особами, доміцільованими за межами території Макао, у рамках офшорної діяльності; від збору з актів дарування рухомого та нерухомого майна, що використовується в офшорному бізнесі, які укладаються при житті дарувателя; від зборів з банківських операцій, які здійснюються в рамках офшорного бізнесу; від зборів за інкорпорацію офшорних компаній.

В Україні ігрові зони треба зробити щодо покеру, який дозволений українським законодавством. В майбутньому, в туристичних центрах України та у великих містах треба дозволити працювати казино та іншим подібним ігровим структурам, оскільки, на думку багатьох експертів, вони зараз існують, не дивлячись на заборону, а держава втрачає мільярди гривень доходу щорічно.

Висновки. Для удосконалення міжбюджетних відносин в Україні необхідно в основу розподілу ПДВ між центром і регіонами України покласти чисельність населення кожного регіону. Відповідно, ПДВ повинно розподілятися між регіонами пропорційно частки кожного регіону в населенні України.

При запропонованому нами підході розподілу ПДВ його відшкодування повинно також здійснюватися самими регіонами.

Розподіл податку на прибуток підприємств треба здійснювати за принципом 50% на 50%: половина повинна залишатися в регіонах, а половина направлятися до Державного бюджету України. Але при цьому 50% належних регіону дотацій, субвенцій та субсидій повинно фінансуватися за рахунок регіонального бюджету.

Акцизний податок з часом також можна буде розподіляти за таким же принципом, як і податок на прибуток підприємств, але в перші роки реалізації вказаних реформ щодо ПДВ і ПНП, необхідно залишити існуючий сьогодні порядок, щоб компенсувати можливі втрати фінансових ресурсів окремих регіонів України.

Для підвищення фінансової спроможності недостатньо розвинутих та малочисельних областей нашої країни доцільно було розглянути питання щодо їх укрупнення за польським зразком. Для стимулювання цього процесу в окремих з них

доцільно було б дозволити створення вільних економічних зон, в тому числі вільних ігрових зон (насамперед, для гри в покер).

З метою підвищення ефективності використання фінансових ресурсів регіонів України треба добитися максимальної прозорості у використанні їх бюджетів, як це зроблено в Естонії, де існує так званий «електронний уряд».

Список використаних джерел:

1. Карлін М. І. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи: навч. посіб. / М. І. Карлін, І. О. Балак. – Луцьк : Надстир'я, 2012. – 500 с.