

УДК 336.1(4)

Карлін М.І., д.е.н., професор

Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ПОДАТКОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В КРАЇНАХ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

В статті аналізується досвід податкового регулювання доходів регіонів в окремих країнах Європейського Союзу, позитивні та негативні елементи механізму перерозподілу податку на додану вартість та інших податкових надходжень між ними. На основі вивчення усього досвіду обґрунтовуються зміни в перерозподілі основних бюджетоутворюючих податків між регіонами і Державним бюджетом України з метою залучення відцентрових тенденцій на Сході нашої країни.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, регіон, податки, податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств, акцизний податок, податкова амністія, землі ФРН, Польща, Мазовецьке воєводство, Німеччина, Іспанія, Країна Басків, Наварра, Каталонія, Велика Британія, Шотландія, Уельс, Північна Ірландія, Україна, Донецька область.

Karlin M.I.

TAX REGULATIONS INTERGOVERNMENTAL FISCAL RELATIONS IN THE EU: THE EXPERIENCE FOR UKRAINE

This paper analyzes the experience of regional income tax regulations in some EU countries, the positive and negative elements of redistribution of value added tax and other tax revenues between them. On the basis of the whole experience justified the changes in basic budget tax redistribution between regions and the State Budget of Ukraine to attract centrifugal tendencies in the East of our country.

Keywords: Intergovernmental Relations, region, tax, value added tax, corporate income tax, excise tax, amnesty, land of Germany, Poland, Mazowieckie, Germany, Spain, Basque Country, Navarra, Catalonia, United Kingdom, Scotland, Wales, Northern Ireland, Ukraine, Donetsk region.

Карлин М.И.

НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СТРАНАХ ЕС: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье анализируется опыт налогового регулирования доходов регионов в отдельных странах Европейского Союза, положительные и отрицательные элементы механизма перераспределения налога на добавленную стоимость и других налоговых поступлений между ними. На основе изучения всего опыта обосновываются изменения в перераспределении основных бюджетобразующих налогов между регионами и Государственным бюджетом Украины с целью привлечения центробежных тенденций на Востоке нашей страны.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, регион, налоги, налог на добавленную стоимость, налог на прибыль предприятий, акцизный налог, налоговая амнистия, земли ФРГ, Польша, Мазовецкое воєводство, Германия, Испания, Страна Басков, Наварра, Каталония, Великобритания, Шотландия, Уэльс, Северная Ирландия, Украина, Донецкая область.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Сьогодні, як показують події в Криму та на Сході України, вкрай важливо дослідити нові підходи до міжбюджетних відносин, щоб зупинити відцентрові тенденції у нашій країні. Причому важливо знайти такі перерозподільчі механізми, які були б справедливими для всіх регіонів України. На наш погляд, таким механізмом міг би стати перерозподіл податку на додану вартість (далі – ПДВ) між регіонами з урахуванням чисельності населення кожного регіону, а також надання більших прав щодо розподілу податків, зібраних на своїй території, для більш розвинутих регіонів України.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Значний вклад у дослідження ролі податків у вдосконаленні міжбюджетних відносин в Україні та в

країнах ЄС внесли такі вчені, як: В. Андрущенко, О. Василик, І Вахович, В. Вишневський, М. Геєць, З Герасимчук, Б. Данилишин, В. Дем'янишин, Ю. Іванов, О. Кириленко, В. Кравченко, В. Кравців, І. Луніна, Н. Павліха, Ю. Пасічник, І. Сторонянська, Л. Тарангул, В. Федосов, С. Юрій, І. І. Якушик та інші. Разом з тим, використанню в якості об'єкта міжбюджетних відносин ПДВ та податку на прибуток підприємств в українській економічній літературі практично не приділяється уваги, тоді як в ряді країн ЄС ці податки виступають у подібній якості.

Цілі статті. Виходячи з досвіду країн ЄС, куди Україна планує вступити у майбутньому, було б доцільним виявити напрями перерозподілу основних бюджетоутворюючих податків між регіонами в цих країнах та проаналізувати можливість застосування цього досвіду в Україні, враховуючи різні економічні потенціали окремих регіонів нашої країни. Це дозволить зупинити відцентрові тенденції в Україні з боку окремих областей Сходу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Складність удосконалення міжбюджетних відносин в Україні полягає в тому, що більшість дослідників наголос робить на удосконаленні формули перерозподілу між регіонами коштів Державного бюджету України (далі –ДБУ). На наш погляд, необхідно відмовитися від цього, а перейти до перерозподілу отриманого в регіонах ПДВ та податку на прибуток підприємств (далі – ПНП). В цьому плані заслуговує на увагу досвід ФРН, в якій перерозподіл ПДВ між землями змінювався в залежності від суспільних настроїв в землях, насамперед у землях-донорах.

Загальне бюджетне вирівнювання земель проводять у три етапи. На першому етапі із приблизно половини загальних доходів з ПДВ, які відраховують до бюджетів земель, 75% розподіляють на душу населення, іншу частину — між землями, що мають подушний рівень податкових надходжень нижче 92% за середній подушний рівень податкових надходжень у всіх землях. На другому етапі здійснюють трансферти з «багатих» земель у «бідні», на третьому — надають трансферти для тих земель, які потребують фінансової допомоги. За допомогою трансфертів федерації ці землі наближають до середнього рівня доходів на душу населення у країні [1, с. 35].

У листопаді 1999 року Конституційний суд Німеччини зобов'язав законодавчу владу до 2005 р. провести реформу системи міжбюджетних відносин, оскільки багаті землі були незадоволені великими розмірами відрахувань з своїх доходів для бюджетної допомоги менш розвинутих землям.

Новий закон про бюджетне вирівнювання було схвалено парламентом Німеччини у грудні 2001 року, він набув чинності з 1 січня 2005 року і втратить її після 31 грудня 2019 року [1, с. 36-37].

За вирівнювання бюджетної забезпеченості між землями відповідальність несуть самі землі після досягнення певного ступеня бюджетного вирівнювання за рахунок розподілу частки з ПДВ, закріпленої за землею, а за рахунок федеральних трансфертів збільшуються наявні доходи землі-одержувача на 97% від її витратних потреб. Скорочено високі обсяги федеральних трансфертів для загального вирівнювання бюджетної забезпеченості, за допомогою яких кожній землі до 2005 р. гарантувалося фінансування 99,5% її витратних потреб.

Оскільки Німеччина є високорозвинутою країною, тому важко використати повністю досвід цієї країни в Україні щодо розподілу податкових надходжень між землями. В цьому плані заслуговує на увагу система міжбюджетних та податкових відносин у Польщі, яка за своїми економічним потенціалом близька до України.

З початку 1990-х років у Польщі відбувалося посилення ролі місцевого уряду (СЦУ) у секторі державного управління, яке особливо прискорилося після проведення адміністративно-територіальної реформи 1998 року [2, с. 35-36].

Разом з тим, проблемою є те, що важливим джерелом доходів гмін у Польщі традиційно виступають загальні та цільові субвенції, кошти на які беруться за рахунок більш заможних територій.

З кожним роком в Польщі загострюється проблема щодо вилучення доходів з бюджетів високорозвинутих гмін до бюджетів малорозвинутих гмін. Так, гміни Мазовецького воєводства змушені брати банківські кредити, щоб виконати свої зобов'язання щодо такого перерозподілу, встановленого перед виборами лівими силами в парламенті на початку XXI ст. В результаті подібного перерозподілу розвинутому Мазовецькому воєводстві в 2014 р. не вистачало коштів на обов'язкове харчування дітей у школах, на ремонт доріг, тоді як у недостатньо розвинутому Люблінському воєводстві не можуть освоїти цих грошей, або будують кінотеатри, в які мало хто ходить, (м. Замость) та подібні об'єкти, які не є першочерговими. Тому, під тиском парламентарів від розвинутих регіонів Польщі, Конституційний суд країни відмінив подібний перерозподіл (з 1.01.2016 р.).

Головним принципом, який регулює конституційні умови фінансування автономних спільнот в Іспанії є те, що вони повинні мати фінансову автономію відповідно до їх політичної автономії. Це стосується як збору коштів, так і їх використання — звичайно, завжди в межах, обумовлених Конституцією. Але, разом із принципом фінансової автономії, Конституція також встановлює інші принципи, які складають основу та визначають дії автономних спільнот та держави. Такі принципи можуть, наприклад, вимагати солідарності всіх автономних спільнот та координації дій систем фінансування автономій з системою державного фінансування [3. с. 309]. Подібне слід реалізувати і в Україні, щоб загальмувати відцентрові тенденції в областях Сходу.

Щоб зменшити відцентрові тенденції Іспанія з 1997 року передала автономіям наступні податкові кошти: 30% від податку на прибуток, податок на збільшення ринкової вартості капіталу, податок на спадщину та дарунки, податок на переказ коштів та поштового збору, а також податок на доходи від гральної діяльності. Автономіям повертається частка податку на прибуток та надається право регулювати деякі правові аспекти його збору. Більш того, автономії можуть збирати місцеві податки на державні послуги, які вони здійснюють.

Автономії можуть також встановлювати та збирати власні податки, згідно із Конституцією та законами, які не дозволяють оподатковувати діяльність, яка вже оподатковується державою.

У Країні Басків кожна з трьох історичних територій (провінцій), які складають автономну спільноту, встановлює, регулює та збирає податки. Частина зібраних податків залишається кожній території, інша частка передається автономії для фінансування своїх потреб, а третя частина передається державі. Квота, яка перераховується державі, встановлюється в результаті переговорів між територією та державою, і закріплюється відповідною економічною угодою. Зміст такої економічної угоди та основні критерії встановлення квоти визначаються на п'ять років.

Автономна спільнота Наварра фінансується за подібною схемою. Єдина різниця полягає в тому, що, як спільнота, яка складається з однієї провінції, вона сама встановлює, регулює та збирає податки. Вона залишає частку зібраних податків на фінансування власних потреб, а решту перераховує державі. Частка, яка перераховується державі, також встановлюється шляхом переговорів між спільнотою та державою, результат яких закріплюється відповідною економічною угодою. Останній принцип дуже важливо використати і в Україні щодо окремих областей Сходу, щоб вони не мали причин для відділення від нашої країни

Одним із головних прямих податків в Іспанії є податок на прибуток корпорацій. Ставка цього податку – 35%. Надається податкова пільга на інвестиції – 5%. Країна Басків і Наварра мають право самостійно встановлювати ставки і правила стягування цього податку. За створення кожного додаткового робочого місця оподатковувана база зменшується.

15% прибуткового податку з населення із федерального бюджету Іспанії передаються в бюджети регіонів.

Регіональні податки розглянемо на прикладі бюджету Каталонії, найбільш розвинутого регіону Іспанії, який хоче відділитися від країни. Їх можна класифікувати по двох групах: власні податки, які встановлені урядом Каталонії, і податки, які були до 1994 року федеральними, а потім передані територіям для зміцнення їх фінансового стану.

Власні податки складають тільки 1,1% доходної частини бюджетів. Основним із них можна назвати податок на гру "бінго" – 0,6% доходів.

Податки на гральний бізнес (крім бінго) передбачені в Іспанії в різному розмірі. Оподатковуються казино, атракціони, луна-парки, ігрові автомати. Ставки податку коливаються від 20 до 55% (подібне можна зробити і в Україні), реабілітувавши гральний бізнес.

Податки на водопровід і систему водопостачання та каналізації закладені в бюджет в розмірі 0,3%.

Друга група податків (в минулому федеральні) складають 12,3% доходів бюджету Каталонії.

Серед місцевих податків, які встановлюються провінціями Каталонії, можна відмітити три найважливіших.

Перш за все – це податок на нерухомість. Мова йде про земельні ділянки і будови (споруди) в межах муніципального округу.

Податок на економічну діяльність дає місцевим бюджетам 3,4%. Податок сплачується юридичними і фізичними особами, які займаються підприємницькою діяльністю. Розмір податку залежить від багатьох факторів: виду діяльності, енергоспоживання, місця розташування підприємства, муніципального коефіцієнту, метражу використовуваного приміщення і т.д. Все це важливо врахувати і в Україні.

Третій – транспортний податок, який забезпечує місцевим бюджетам 4,1%.

Введення додаткових муніципальних податків в Іспанії можливе, але тільки з дозволу вищестоящих органів управління.

Досить складною є ситуація у Великій Британії, де Шотландія хоче відділитися, хоча їй надали значні права. У травні 1999 року, з створенням Шотландського парламенту, Шотландії були передані деякі повноваження, які стали сферою дії Шотландського парламенту і органів виконавчої влади, наприклад надання соціальної допомоги, охорона здоров'я, місцеве самоврядування, освіта, забезпечення житлом, спорт, мистецтво, сільське і лісове господарства, рибальство, питання залучення зовнішніх засобів і внутрішніх інвестицій для економічного розвитку Шотландії і ін. Також парламент має право змінювати ставки оподаткування на території Шотландії [4, с. 202 - 203].

У 1998 році Вестмінстерський Парламент прийняв закон про управління Уельсом, що передбачав створення в Уельсі Національної Асамблеї. Вона не володіє, на відміну від Парламенту Шотландії, повним правом законодавства, а може лише вносити деякі поправки в закони, прийняті Вестмінстерським Парламентом. Асамблея володіє правом розробляти і реалізовувати політику у, таких сферах, як сільське господарство, культура, економічний розвиток, освіта, охорона здоров'я, туризм і ін.

Асамблея Північної Ірландії наділена правом законотворчості в наступних областях: зайнятість, підготовка кадрів, освіта, охорона здоров'я, навколишнє середовище, культура, мистецтво, сільське господарство, торгівля, розвиток сільських регіонів, внутрішні і зовнішні інвестиції.

З сказаного вище можна зробити висновок про те, що, хоча закони, що приймаються Вестмінстерським Парламентом, в більшості випадків обов'язкові для виконання на всій території Великобританії, проте частина законодавчих повноважень в окремих галузях і сферах передана окремим територіям (Англії, Шотландії, Північній Ірландії, Уельсу). Це робиться для того, щоб зупинити відцентрові тенденції в країні, на що треба звернути увагу і в Україні.

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.

Так, 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).

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.

Крім того, терміново необхідно [4]:

— вилучити відповідні норми Бюджетного та Податкового кодексів щодо надання органам казначейства права погашати бюджетну заборгованість з відшкодування ПДВ шляхом видачі фінансового казначейського векселя;

— повернутися до механізму розрахунку податку на прибуток, що ґрунтувався на фактичних показниках прибутку.

Для збільшення податкових надходжень, які можна було б використати для удосконалення міжбюджетних відносин, було б доцільним провести податкову амністію, але кошти від неї зарахувати у місцеві бюджети, а не до ДБУ.

Процедура даної амністії, як вважають експерти, має передбачати декларування доходів без наступної перевірки даних декларації платника податків, а також пояснення ним джерел походження доходів. Обов'язкова також конфіденційність поданих платниками податків декларацій.

Амністія також має супроводжуватися зменшенням чинних механізмів спрощеного оподаткування та можливістю оптимізації оподаткування з використанням іноземних низькоподаткових юрисдикцій. Тому важливо розширити перелік офшорних зон, передбачених українським законодавством, обов'язково включивши в нього Панаму.

Наша держава входить у топ-20 країн за обсягом виведення капіталів в офшори. За даними міжнародної компанії Tax Justice Network, протягом 2000 — 2008 рр. з України було виведено, в тому числі через дивіденди, 82 млрд. дол. Понад 90% прямих інвестицій з України — відтік капіталу з метою мінімізації оподаткування, стверджують українські та зарубіжні експерти. Головні причини цього — надмірний податковий тиск та відсутність захисту приватної власності, корупція в судовій системі України тощо [5, с. 204-205].

Крім того, найбільшою складовою податкового навантаження на бізнес в Україні, яку поки урядовці і податківці не хочуть визнавати, є високий рівень єдиного соціального внеску (35-50% від ФОП підприємства залежно від виду економічної діяльності).

Суттєвою причиною відтоку капіталу з України в офшори є політична і економічна нестабільність, яка в 2012-2014 рр. почала проявлятися у спаді нашої економіки.

Висновки. Досвід Німеччини свідчить, що в основі міжбюджетних відносин лежить розподіл частини ПДВ між розвинутими та менш розвинутими регіонами, на що важливо звернути увагу і в Україні.

Польський досвід говорить про те, що розподіл податкових надходжень між розвинутими та дотаційними регіонами базуються на врахуванні рівня доходів на душу населення в різних регіонах, що також важливо використати в Україні. Але при цьому треба враховувати рівень розвитку територіальних громад в часі.

Виходячи з досвіду Іспанії та Великої Британії в Україні було б доцільним надати більші права у формуванні та використанні своїх доходів більш розвинутим регіонам, в тому числі й в області збору і використанні податків, щоб зменшити відцентрові тенденції у розвитку областей Сходу.

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

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

Важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів могла б стати податкова амністія, кошти від якої доцільно було б направити в регіональні бюджети. Це стосується і амністії коштів, виведених з України в офшори.

Досвід Іспанії, Польщі та інших країн ЄС свідчить, що суттєвим наповнювачем місцевих бюджетів є податки від грального бізнесу який треба легалізувати і в Україні, оскільки він реально існує, не дивлячись на заборону.

Список використаних джерел:

1. Карлін М.І. Фінансові системи країн Західної Європи: навч. посіб. / М.І. Карлін: ВЦ «Академія», 2009. – 320 с.
 2. Карлін М.І. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи: навч. посіб. / М.І. Карлін, І.О. Балак. – Луцьк: Надтир'я, 2012. – 500 с.
 3. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб./М.І. Карлін. К: Знання. – 2011. – 639 с.
 4. Молдаван О. Порядок денний для нового уряду: п'ять фіскальних кроків для поліпшення бізнес-плану / О. Молдаван // Дзеркало тижня. – 2014. – 29.03. – с. 9
- Проблеми розвитку фінансової системи України та шляхи їх вирішення: монографія/М.І. Карлін, Ю.В. Шулик, А.В. Кулай та ін.; за ред. д.е.н. проф. М.І. Карліна. – Луцьк: Вежа – Друк., 2014. – 364 с.