

УДК 336.15
JEL H32, H63

М. І. Карлін

Фіскальна консолідація і фіскальна децентралізація: проблема взаємозв'язку та шляхи її вирішення

Політика децентралізації в Україні має спиратися не на політичну децентралізацію (це шлях до федералізації), а на фіскальну децентралізацію. Водночас важливо розробити такий її механізм, щоб вона не суперечила фіскальній консолідації. Цей взаємозв'язок ми вбачаємо у фінансуванні частини державного боргу і військових витрат з регіональних бюджетів. Фіскальна децентралізація – це заходи держави з перенаправлення частини загальнодержавних податків і видатків на рівень регіонів і територіальних громад. Поки ж в Україні наголос робиться на збільшення фінансових ресурсів у крупних територіальних громадах, залишаючи поза увагою фінансові інтереси регіональних громад, що породжує відцентрові тенденції в останніх (особливо – на Півдні і Сході України). Проаналізовано суперечливий взаємозв'язок між фіскальною консолідацією та фіскальною децентралізацією; пропонуються шляхи оптимізації державних витрат, зокрема щодо погашення частини державного боргу та військових витрат за рахунок регіональних бюджетів; обґрунтовуються нові підходи щодо розподілу загальнодержавних податків між центром і регіонами України, які дозволять подолати відцентрові тенденції в нашій країні. Запропонований підхід до здійснення частини державних витрат на погашення державного боргу і військових витрат (фіскальна консолідація) та розширення податкових можливостей регіонів (фіскальна децентралізація) дозволить поставити під жорсткий контроль територіальних громад регіонів державні доходи і видатки, що зменшить відцентрові тенденції в Україні.

Ключові слова: фіскальна консолідація, фіскальна децентралізація, регіональний державний борг, ПДВ, податок на прибуток підприємств, єдиний соціальний внесок, акцизний податок.

Фінансова система України в останні роки стає критично залежною від зарубіжних кредитів (передусім МВФ), що вимагає суттєвих змін у фіскальній політиці держави. Проблемою є те, що нашій державі необхідно одночасно проводити дві протилежні стратегії, з одного боку, фіскальної консолідації, а з другого, – фіскальної децентралізації. Перша стратегія вимагає скорочення державного боргу і дефіциту бюджету, а друга – розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, що веде до значного перерозподілу доходів держави на користь місцевих органів влади і самоврядування. Тому важливо знайти шлях оптимізації як державних фінансів, так і місцевих доходів і видатків. Вихід ми вбачаємо у посиленні контролю регіонів над державними витратами, зокрема і пов'язаними з державним боргом.

Метою статті є обґрунтування низки нових фінансових заходів у здійсненні фіскальної політики України на 2016-2020 рр., щоб, з одного боку, виконати умови МВФ, а з другого, – не реалізувати в нашій країні «грецький» варіант виходу з боргової кризи, який в Греції затягнувся на 6 років. Він призвів у цій країні до зниження ВВП на 25%, значного безробіття (особливо серед молоді) та масової міграції з Греції кваліфікованих працівників та підприємців. Важливо не допустити подібного сценарію в Українській державі, що вимагає обґрунтованого перегляду Меморандуму про співробітництво України та МВФ, оскільки його виконання призведе до ситуації в нашій країні.

Поки в українській фінансовій літературі практично відсутні публікації щодо аналізу взаємозв'язку фіскальної консолідації та фіскальної децентралізації в умовах соціально-економічної кризи в Україні в 2013-2016 рр. Водночас, значні напрацювання щодо оптимізації державного боргу України можна знайти в роботах

О. Барановського, А. Гальчинського, В. Гейця, Т. Вахненко, В. Дем'янишина, О. Длугопольського, В. Козюка, І. Лютого, Л. Сідельникової, Д. Серебрянського, В. Федосова та інших. Певні пропозиції щодо шляхів здійснення фіскальної децентралізації в Україні в сучасних умовах містяться в роботах В. Вишневецького, Г. Возняк, О. Десятнюк, Ю. Іванова, Т. Єфименко, Т. Калінеску, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крисоватого, І. Луніної, А. Соколовської, І. Сторонянської, С. Юрія та інших. Важливо в цих працях виокремити ті підходи, які б допомогли Україні уникнути грецького шляху виходу з економічної кризи у зв'язку зі зростанням внутрішнього та зовнішнього боргу нашої країни, одночасно розширивши фінансові можливості регіонів і громад.

У загальному вигляді фіскальну консолідацію слід розглядати як сукупність заходів фінансової політики уряду країни, направлену на зменшення державного боргу і бюджетного дефіциту. Згідно з Маастрихтськими критеріями, дефіцит бюджету не має перевищувати 3% від ВВП країни, а державний борг – 60% від ВВП країни, яка бажає вступити до Євросоюзу. Враховуючи орієнтацію України на вступ до ЄС, вказані критерії мають бути основними дороговказами для нашої країни при проведенні політики фіскальної консолідації в 2016-2020 рр., оскільки після 2020 р. Україна планує подати заявку на вступ до Європейського Союзу. Водночас політика фіскальної децентралізації, яка реально розпочалася в Україні з 2015 р. та забезпечила зростання доходів місцевих бюджетів (за офіційними даними на 30-40%), ускладнює досягнення Маастрихтських критеріїв. Вихід вбачаємо у розширенні термінів фіскальної консолідації з 5 до 10 років. За дослідженнями к.е.н. О. Крупця, така фіскальна консолідація характеризується довгостроковими діями уряду з терміном реалізації від 5 до 10 років, метою яких є приведення суми державного боргу до рівня 40% від ВВП [1, с. 13]. Виходячи з аналізу досвіду виходу з економічної кризи Греції, низки інших країн Південної Європи – членів ЄС, важко очікувати досягнення в Україні рівня державного боргу в 40% від ВВП протягом наступних 5-10 років. На наш погляд, у нашій країні доцільно спрямувати політику фіскальної консолідації на показники державного боргу не вище 60% від ВВП, щоб одночасно здійснювати й політику фіскальної децентралізації.

Можливим варіантом для України могло б стати досягнення в перспективі рівня державного боргу на рівні 55% від ВВП (як у Польщі), але це вимагає дотримання польського підходу до реалізації подібної стратегії. У Польщі на законодавчому рівні закріплена така умова: при перевищенні державним боргом позначки в 55% від ВВП автоматично на такий же відсоток збільшується базова ставка податку на додану вартість (далі ПДВ). Водночас треба враховувати, що вказана норма в Польщі була прийнята під час правління ліберальної партії «Платформа обивательська», а з 2015 р. до влади в країні прийшла правоконсервативна партія «Право і справедливість» (ПіС). Вона 2016 р. почала реалізувати низку нових соціальних програм (зокрема програму сімейної допомоги, згідно з якою на кожну дитину (після першої) буде виплачуватися щомісячно додатково 500 злотих (не враховуючи доходів сім'ї). Цей та інші соціальні заходи ПіС, як стверджують незалежні польські експерти, можуть призвести до перевищення встановленого рівня державного боргу країни в 55% від ВВП. Прихильники нової соціальної політики ПіС стверджують, що вона дозволить забезпечити зростання сукупного попиту (насамперед з боку малозабезпечених верств населення), що стимулюватиме зростання виробництва на польських підприємствах. А це, своєю чергою, збільшить обсяг ВВП Польщі і, відповідно, не дозволить перевищити встановленого показника державного боргу. Крім того, соціальна політика нової польської влади є більш соціально справедливою, чого поки не вистачає в Україні, де домінують ліберальні підходи до фіскальної консолідації, які порушують принципи соціальної справедливості.

Виходячи з аналізу досвіду сучасної Польщі, для забезпечення соціальної справедливості в Україні при здійсненні заходів з фіскальної децентралізації необхідно змінити підходи до податкової політики нашої країни. Насамперед це стосується податку на доходи фізичних осіб, який в 2016 р. стягується за ставкою 18%. Доцільним був би перехід до прогресивної системи оподаткування доходів громадян. На наш погляд, мінімальна ставка ПДФО має складати не більше 10% (бідні верстви населення вже сплачували цей податок за цією ставкою), базова ставка має перебувати в межах 13-17% (краще – 15%, оскільки середній клас уже сплачував ПДФО за такою ставкою), а підвищена ставка має бути в межах 19-22%, оскільки в сьогоденнішніх умовах масового зниження доходів заможних верств населення ставка 22% буде виглядати й для них надмірною. Доходи високо заможних верств населення доцільно обкладати не за допомогою високої ставки ПДФО, а з використанням підвищених податків на товари не першої необхідності. Це позитивно сприймається більшістю суспільства, оскільки такий підхід краще дозволяє реалізувати принципи соціальної справедливості в оподаткуванні в бідній країні.

Щодо значного зниження ставки ЄСВ, встановленого на рівні 22%, то хотілося б зауважити, що це треба було робити поступово, з лагом не більше 5% в рік, оскільки в іншому випадку слід очікувати значного недофінансування державних соціальних фондів, передусім Пенсійного фонду України.

За розрахунками к.е.н. Н. М. Іванчук, ПДФО запропоновано справляти за ставками 13, 15, 17, 25 та 40% [2, с. 16]. На наш погляд, ставку ПДФО в розмірі 40% вводити недоцільно, краще обкладати доходи заможних громадян підвищеними непрямими податками при купівлі ними престижних товарів (автомобілів, яхт, дорогоцінних металів, картин тощо), а також товари, необхідні для відпочинку.

ОЕСР з'ясувала, що, перерозподіляючи податковий тягар від прямих податків (на прибуток, на доходи чи ЄСВ) на користь непрямих (ПДВ та акцизи), особливо податків на майно, можна прискорити економічне зростання. Тобто в Україні при зниженні ПДФО, а також ЄСВ необхідно підвищити податок на майно насамперед заможних верств населення, щоб дотримуватися принципу справедливості в оподаткуванні. Але важливо, щоб податок на майно в Україні сплачувався залежно від його вартості, а не від площі. Такий підхід використовується в більшості країн-членів ЄС.

Запропонована Верховною Радою та Міністерством фінансів України єдина ставка ПДВ також порушує принцип соціальної справедливості. У тій же Словаччині після поразки уряду М. Дзурінди та І. Міклоша на виборах в 2006 р., для відновлення соціальної справедливості прийшлося на низку товарів широкого вжитку вводити знижену ставку ПДВ в розмірі 10%, що доцільно зробити в Україні.

Для інноваційних підприємств ставка ПНП має бути знижена наполовину (досвід КНР, інших азійських країн говорить про необхідність подібного оподаткування ПНП) і складати 10%. Це пояснюється тим, що за 2011-2014 рр. кількість інноваційно-активних підприємств у промисловості України знизилась з 1679 до 1609 одиниць. Крім того, у нашій країні інноваційно-активними є лише незначна частина малих підприємств [3, с. 31].

Значним резервом додаткових надходжень до бюджету при проведенні податкової реформи в Україні має стати посилення контролю за трансфертним ціноутворенням і виведенням коштів в офшори. Це вимагає насамперед розширення переліку офшорних юрисдикцій з боку Кабінету Міністрів України.

Політика децентралізації в Україні не можлива без фіскальної децентралізації. Важливо розробити такий її механізм, щоб вона не суперечила фіскальній консолідації. Цей взаємозв'язок ми вбачаємо у передачі частини витрат з

погашення державного боргу України на рівень регіонів. Тоді обласні ради та місцеві еліти не дозволять корумпованій центральній владі бездумно нарощувати дефіцит бюджету і державний борг. Цю закономірність чомусь ніхто не аналізує в Україні, хоча в деяких країнах частина державного боргу давно фінансується з регіональних бюджетів. Для запровадження подібного механізму в Україні необхідно розширити податкові повноваження регіонів. Крім того, важливо визначити частку регіонального державного боргу пропорційно частці регіону в населенні України, оскільки інший критерій підібрати важко, якщо можливо взагалі. Цю частку державного боргу має визначати Верховна Рада України та уряд нашої країни в Бюджетній резолюції при підготовці проекту Державного бюджету країни на наступний рік. Це поверне законодавче значення вказаній резолюції, прийняття якої в останні роки (починаючи з періоду, коли при владі був колишній президент В. Янукович) перетворилося у просту формальність. Це й призвело до надмірної концентрації державних фінансів у центрі та масового їх розкрадання (особливо при підготовці і проведенні в Україні Євро 2012). Подібне зараз відбувається з фінансуванням витрат на оборону і на силові структури, про що постійно повідомляють незалежні засоби масової інформації, передусім інтернет-ресурси.

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 базується на врахуванні рівня доходів на одну особу в різних регіонах, що також важливо використати в Україні. Але при цьому треба враховувати рівень розвитку територіальних громад у часі.

Виходячи з досвіду Іспанії та Великої Британії, було б доцільним надати більші права у формуванні та використанні своїх доходів більш розвинутим регіонам, у тому числі й у сфері збору і використання податків, щоб зменшити відцентрові тенденції у розвитку областей Сходу [4, с. 259].

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

Неоднозначно сприймається фахівцями передання частини акцизного податку на низку підакцизних товарів до місцевих бюджетів. З одного боку, це збільшило в 2015 р. доходи місцевих бюджетів, а з другого, – цей порядок провокує місцеві органи влади «закривати очі» на масові порушення закону підприємствами з продажу алкоголю, цигарок, паливно-мастильних матеріалів. Тому деякі місцеві громади Волині почали боротьбу з такими підприємствами, оскільки місцева влада належним чином не виконує контрольні функції.

Дуже дискусійним є новий порядок сплати екологічного податку до місцевих бюджетів, оскільки місцева влада тепер втрачає економічну мотивацію до боротьби з підприємствами-забруднювачами навколишнього середовища, що суперечить політиці сталого розвитку.

Загалом фіскальна консолідація в Україні буде ефективною тоді, коли регіональні влади будуть контролювати значну частину державних видатків, передусім на виплату державного боргу. Тільки таким чином можна примусити центральну владу ефективно здійснювати державну видаткову політику та забезпечити ефективну фіскальну консолідацію в Україні.

Список використаних джерел

1. Крупей О. М. Фіскальна консолідація: інструменти і перспективи запровадження в Україні: автореферат дисертації ... канд. екон. наук.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / О. М. Крупей. – Тернопіль : ТНЕУ, 2016. – 20 с.
2. Іванчук Н. В. Механізм оподаткування фонду оплати праці підприємств в Україні: автореферат дис. ... канд. екон. наук.: 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит / Н. В. Іванчук. – Львів : Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2014. – 21 с.
3. Габрель М. С. Структурні зміни в економіці регіонів в контексті європейського вибору України / М. С. Габрель, Н. М. Попадинець // Регіональна економіка. – 2015. – №4. – С. 27-34.
4. Карлін М. І. Податкове регулювання міжбюджетних відносин в країнах ЄС: досвід для України / М. І. Карлін // Економічний форум. – 2014. – №3. – С. 254-260.

References

1. Krupuy, O., M. (2016). *Fiskal'na konsolidaciya: instrumenty i perspektyvy zaprovadzennia v Ukraini [Fiscal consolidation: tools and perspectives of implementation in Ukraine]*. – Ternopil: Ternopil National Economic University. [in Ukrainian].
2. Ivanchuk, N. V. (2014). *Mechanizm opodatkuvannia fondu oplaty praci pidpryemstv v Ukraini [The mechanism of taxation of payroll for companies in Ukraine]*. – Lviv: Institute of Regional Research of the NAS of Ukraine. [in Ukrainian].
3. Habrel, M. S., & Popadynets, N. M. (2015). *Strukturni zminy v ekonomici regioniv v konteksti yevropeiskogo vyboru Ukrainy [Structural changes in the economy of the regions in the context of Ukraine's European choice]*. – *Regional'na ekonomika – Regional economy*, 4, 27-34. [in Ukrainian].
4. Karlin, M. I. (2014). *Podatkove reguluvannia mizhbudzhethnyh vidnosyn v krainah ES: dosvid dlia Ukrainy [The tax regulation of intergovernmental relations in the EU: experience for Ukraine]*. *Ekonomichnyy forum – Economic Forum*, 3, 254-260. [in Ukrainian].

Karlin M. I. The fiscal consolidation and the fiscal decentralization: relationship problem and ways to solve it.

The fiscal consolidation is a set of measures of the government's financial policy aimed at reducing public debt and budget deficit. The policy of fiscal consolidation in Ukraine should be aimed at keeping the public debt not exceeding 60% of GDP (according to the Maastricht criteria) in order to implement effective fiscal decentralization simultaneously.

The policy of decentralization in Ukraine should be based not on the political decentralization (it is a way to federalization), but on the fiscal decentralization. However, it is important to develop a mechanism for the latter, so that it does not contradict the fiscal consolidation. We see this relationship in financing of a part of the public debt and the military expenses from the regional budgets.

The fiscal decentralization means the measures of the state on the redirection of the state taxes and spending to the level of regions and municipalities. Meanwhile, there is the emphasis on increasing the financial resources of the amalgamated local communities in Ukraine, leaving aside the financial interests of regional communities, generating centrifugal tendencies in the past (especially – in the South and the East of Ukraine).

To enhance the financial capacity of the regions of our country, the part of the VAT is offered to be secured on this level. The criterion for this tax redistribution between the center and the regions should be the percent of the each region population in the population of Ukraine: the higher percent of the population is, the larger share of the VAT a region should give to the budget. This share should be defined by the Parliament and the Government of Ukraine while preparing the draft state budget of the country, at the same time they should identify the list of additional expenses of the regions, including the repayment of public debt and military expenses (in proportion to the percent of population of the region in the population of our country).

Profit tax should be divided between the center and the regions at a ratio of 50% to 50%, while expanding the regional expenditure responsibilities, including the repayment of the part of the state debt of Ukraine and its military spending.

This approach to the implementation of public spending to pay for public debt and military spending (fiscal consolidation) and expansion the tax capabilities of the regions (fiscal decentralization) will allow putting the state revenues and expenditures under the strict control of local communities, thus reducing the centrifugal tendencies in Ukraine.

Keywords: fiscal consolidation, fiscal decentralization, local government debt, value added tax, income tax, single social tax, excise tax, Ukraine, Greece, Poland, the European Union.

Карлін Микола Іванович – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (e-mail: karlin.lutsk@gmail.com).

Karlin Mykola Ivanovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Head of the Department of finance and taxation of the Lesya Ukrainka Eastern European National University.

Надійшло 29.03.2016 р.