

Аналіз впливу економічних факторів на формування місцевих бюджетів та запропоновано комплекс заходів щодо підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Проаналізовано існуючі проблеми формування місцевих бюджетів та запропоновано комплекс заходів щодо підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Формування конкурентоспроможної економіки України та її інтеграція в світову економічну систему неможливе без збалансованого регіонального розвитку, створення ефективного місцевого господарства та відповідної інфраструктури. Важливу роль у цьому процесі відіграють місцеві бюджети. Розміри місцевого бюджету, величина податкового навантаження і структура бюджетних витрат певним чином впливають на динаміку виробництва, тенденцію зайнятості і загалом соціально-економічний стан відповідної території. Місцеві органи влади володіють реальною інформацією про економічне становище суб'єктів господарювання, що знаходяться на підлеглий їм території, стан житлово-комунального господарства, можливості додаткового залучення ресурсів, тенденції економічного зростання, а також мають можливість ефективно впливати на них, в тому числі шляхом використання бюджетного механізму.

В сучасних умовах посилилась інвестиційна функція місцевих бюджетів, на що вплинули такі чинники, як здобуття Україною права на проведення Євро-2012 та почастищення випадків техногенних аварій і катастроф, зумовлених незадовільним станом технічної інфраструктури [1, с. 3]. В той же час, кризові явища в економіці України негативно впливають на величину коштів, що можуть бути залучені до бюджетів усіх рівнів, а обсяги функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування не забезпечуються відповідними ресурсами місцевих бюджетів.

Проблематика формування та збалансування місцевих бюджетів досліджується в працях таких вітчизняних і закордонних вчених як І. Луніна, О. Кириленко, Б. Малиняк, К. Павлюк., С. Юшко, А. Швецов та ін. Напрями зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування пропонуються численними експертами в галузі місцевого самоврядування. Не дивлячись на наявність публікацій, експертних висновків та урядових програм, проведених автором аналіз та дослідження інших вчених [2] показують, що попри деякі реформи в бюджетній сфері місцеві бюджети залишаються незбалансованими за доходами та нестійкими до зміни макроекономічних факторів.

Серед дискусійних питань, які зберігають свою актуальність в умовах фінансово-економічної кризи та перманентного виборчого процесу в Україні, є конкретні напрямки зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів, забезпечення фінансування власних та делегованих повноважень та збалансованого розвитку регіонів України. Зокрема, розглядаються можливості впровадження податку на майно та включення його до складу доходів місцевих бюджетів [3, с. 7; 4, с. 69], розщеплення значних за надходженнями загальнодержавних податків [3, с. 6; 5, с. 371-372], здійснення територіально-адміністративної реформи. Метою статті є обґрунтування напрямів вдосконалення бюджетного процесу на всіх його стадіях з трансформацією ролі в ньому органів місцевого самоврядування для підвищення їх фінансової спроможності.

Аналіз доходів органів місцевого самоврядування засвідчив, що місцеві бюджети на сьогодні формуються переважно за рахунок одного джерела податкових надходжень – податку з доходів фізичних осіб (ПДФО), що у 2008 р. складав 80% податкових доходів [7]. Це створює значні ризики невиконання за доходами у випадку макроекономічної нестабільності, що фактично мало місце у 2008 р. Частка решти податкових доходів несуттєва. Всі непрямі податки та податок на прибуток, які зростають пропорційно зростанню ВВП, а також внаслідок інфляції, повністю зараховуються до державного бюджету. В той же час зростання номінальних доходів від податків на власність, зборів за спеціальне використання природних ресурсів, плати за видачу ліцензій, податку з доходів фізичних осіб, які надходять до місцевих бюджетів, можливе лише за рахунок збільшення кількості економічних агентів – платників цих податків, зміни податкових ставок при незмінній базі оподаткування. Таким

чином, державний бюджет «монополізує» ефект від номінального зростання економіки, в тому числі за рахунок інфляції.

Необхідність фінансової централізації обґрунтовується потребою у наданні однакового рівня публічних послуг. Однак централізація має наслідком недостатню власну фінансову базу органів місцевого самоврядування і їх залежність від трансфертів з державного бюджету. В Україні частка трансфертів склала у 2008 р. 43,6%, в тому числі субвенції становили 20,9% доходів місцевих бюджетів. За 2008 р. частка субвенцій у надходженнях спеціального фонду зросла з 7,6% до 18% [7], що на наш погляд є негативною тенденцією. Використання трансфертів для фінансування видатків означає фактичне збереження контролю за напрямками і способами використання ресурсів та прийняття ключових рішень у того суб'єкта відносин, який трансферти виділяє. В умовах України, коли рівень фінансування субвенцій складає 75-87% за період 2005-2008 рр., це дозволяє говорити про так зване «ручне управління» бюджетними потоками центральними органами влади. Крім того, субвенції є цільовими трансфертами, що передбачають дольову участь реципієнта у фінансуванні запланованих заходів. Це збільшує ефективність їх витрачання [5, с. 378]. Такому критерію повною мірою відповідають субвенції на реалізацію інвестиційних проектів. Втрати доходів місцевих бюджетів від надання пільг, встановлених державою чи соціальні виплати (наприклад, одноразова допомога при народженні дитини), які фінансуються за рахунок субвенцій, є видатками на делеговані повноваження держави і повинні фінансуватись за рахунок надходжень від закріплених на постійній основі доходів.

Розрахунки, здійснені нами, показали, що за період 2005-2008 рр. реальна частка ресурсів, якими могли розпоряджатися органи місцевого самоврядування без запозичень і трансфертів з місцевих бюджетів інших рівнів складає в середньому не більше 16-20% від коштів, які до них надходять.

Місцеві фінансові органи не беруть участі у плануванні доходів та видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і формульному розрахунку обсягів дотацій вирівнювання чи коштів, що передаються до державного бюджету на рівні бюджетів обласних, міських та зведених бюджетів районів. Планові показники «доводяться» міністерством фінансів. Порядок витрачання коштів субвенцій місцевим бюджетам у багатьох випадках визначає Кабінет Міністрів України, а не місцеві ради.

Існуюча методологія формування місцевих бюджетів не дозволяє визначити в загальному обсязі видатків ті, які пов'язані з реалізацією власних повноважень місцевого самоврядування, і ті, що обумовлені виконанням делегованих повноважень. Поділ доходів та видатків на «кошики» використовується лише при розрахунку трансфертів вирівнювання та ніяк не відображається у звітах про виконання бюджетів і планах. Це, на наш погляд, є порушенням принципу прозорості інформації про бюджети, який має бути притаманним демократичному суспільству.

Для забезпечення відповідальності влади за фінансування видатків бюджетів всіх рівнів ми пропонуємо формувати бюджети органів місцевого самоврядування відокремлено від коштів, призначених на фінансування делегованих повноважень. Фактично, за методологією, закріпленою у Бюджетному кодексі України, це означає затвердження доходів і видатків, які враховуються при визначенні бюджетних трансфертів окремим підзаконним актом. Рішення про бюджет територіальної громади включатиме доходи і видатки, які входять до власних повноважень органу місцевого самоврядування.

По-перше, це усуне проблему своєчасності затвердження рішення про бюджет та фінансування видатків бюджетів органів місцевого самоврядування на початку нового бюджетного року. Адже існуючі параметри бюджетного процесу дозволяють формувати місцеві бюджети тільки після прийняття державного бюджету в другому читанні та перерозподілу трансфертів «згори вниз» між рівнями бюджетної системи, тому фактично вони затверджуються зі значним запізненням. Видатки ж на повноваження органів самоврядування не регулюються трансфертною політикою держави, тому їх власні бюджети можуть бути прийняті не залежно від закону про державний бюджет та розподілу трансфертів ще до початку відповідного бюджетного року. Одночасно необхідно вдосконалити механізм надання субвенцій, які виділяються місцевим бюджетам та обмежити їх кількість, про що йтиметься далі.

По-друге, такий порядок жорстко регламентуватиме рух коштів на фінансування повноважень держави і місцевого самоврядування, а відповідно, чітко визначатиметься відповідальність за прийняття рішень у бюджетній сфері, забезпечуватиметься об'єктивність планових розрахунків доходів та видатків. Для цього необхідно законодавчо закріпити перелік функцій, які бере на себе держава і ті, які передає місцевому самоврядуванню несучи за них фінансову відповідальність, а також внести у Бюджетний кодекс норму, яка забороняє використання власних доходів органу місцевого

самоврядування на фінансування делегованих повноважень. Кошти, що надходять на фінансування повноважень, які делегуються державою, повинні зараховуватись на рахунки відповідної територіально-адміністративної одиниці в Казначействі, а розпорядником будуть виступати органи виконавчої влади в особі голови державної адміністрації. Усе це в комплексі знімає відповідальність з органів місцевого самоврядування за фінансування та виконання державних програм та функцій.

По-третє, за умови забезпечення місцевих бюджетів відповідними доходами це сприятиме підвищенню мотивації як регіонів-донорів, так і регіонів-реципієнтів у нарощуванні власних доходів.

Бюджетний процес щодо формування бюджету на виконання делегованих повноважень може здійснюватися в межах норм чинного Бюджетного кодексу. Однак для стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення надходжень «першого кошика» необхідним є забезпечення максимальної прозорості в розрахунках доходів і видатків та трансфертів вирівнювання. Це може бути досягнуто, якщо бюджети формуватимуться «знизу вгору», а не навпаки, як це має місце зараз. Тобто на наш погляд, планові розрахунки бюджету на делеговані повноваження повинні здійснюватися фінансовими органами виконавчих комітетів відповідних рад: обласної, районної, міської за формулою, затвердженою на центральному рівні, і погоджуватися міністерством фінансів, а не доводитися ним. Крім того, доцільним є спрямування коштів від перевищення понадпланових надходжень загальнодержавних податків, які збираються на відповідній території, на її економічний розвиток, а саме зарахування до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Нова редакція Бюджетного кодексу, яка не вступила в дію, передбачає прямі відносини усіх без винятку місцевих бюджетів з державним. Ця норма доцільна для застосування і дозволить реалізувати запропоновану нами схему формування місцевих бюджетів, оскільки розподіл трансфертів вирівнювання відбуватиметься безпосередньо після прийняття закону Про державний бюджет для бюджетів всіх рівнів оминаючи проміжні ланки, як от обласні бюджети. Відповідно, зменшується вплив суб'єктивних чинників на розподіл трансфертів та скорочуються терміни, необхідні для прийняття бюджетів найнижчого рівня.

Бюджет органу місцевого самоврядування повинен включати доходи та видатки на здійснення лише його власних повноважень. При цьому ми пропонуємо здійснювати поділ видатків не на загальний і спеціальний фонди, а розділити їх на поточний бюджет і бюджет розвитку. Бюджет розвитку, на відміну від методології, яка склалася на сьогодні, повинен містити всі видатки капітального характеру та повернення запозичень. Як ми вже зазначали, видатки спеціального фонду дозволяють забезпечити цільове використання коштів бюджетів. Однак здійснення певних витрат зі спеціального фонду обмежується обсягом фактичних доходів з конкретного джерела, а не обґрунтованими потребами у витратах. Ілюстрацією може бути виділення субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, які є доходами спецфонду. Наприклад, субвенція місцевим бюджетам на оснащення сільських амбулаторій, придбання машин швидкої допомоги для сільських закладів охорони здоров'я на 2008 р. була запланована в обсязі 150 млн грн, а фактичне надходження коштів субвенції склало 12700 грн. Крім того, прив'язка до джерела доходів, наприклад, від приватизації, як це має місце щодо державного бюджету, може взагалі унеможливити здійснення конкретних видатків у випадку неотримання таких доходів. Таким чином, від практики поділу видатків бюджетів на загальний і спеціальний фонди на наш погляд слід відмовитись.

Для впровадження такої схеми формування місцевих бюджетів необхідним є чіткий розподіл повноважень між усіма рівнями бюджетної системи. Виходячи з існуючого розподілу повноважень органів влади в Україні та висновків експертів і практиків ми пропонуємо вдосконалити параметри формування місцевих бюджетів, віднісши до делегованих повноважень держави, які здійснюються на рівні відповідних органів самоврядування, ті соціальні послуги та надання пільг різним категоріям громадян, які сьогодні фінансуються за рахунок субвенцій. Для цього у Бюджетному кодексі на постійній основі необхідно закріпити відповідні видатки за конкретним рівнем бюджетної системи. Скажімо, видатки на компенсацію пільгового проїзду у громадському транспорті для окремих категорій громадян будуть включені до видатків «бюджету на делеговані повноваження міських бюджетів, а не до видатків спеціального фонду, щодо якого не здійснюється трансфертне вирівнювання. Така норма забезпечить надання однакових соціальних послуг, що гарантуються державою, на всій території країни за умови законодавчого закріплення соціальних стандартів у грошовому вимірі, а не встановлення їх законом про державний бюджет. В той же час зменшиться кількість субвенцій, які надаються місцевим бюджетам та розподіл яких неформалізований. Частину ж повноважень, які є делегованими на даний час, необхідно передати до компетенції органів місцевого самоврядування.

Напрями підвищення фінансової ...

На обласний рівень слід передати компетенцію комплексного розвитку територій, зокрема координацію втілення інвестиційних проектів соціального характеру, попередження техногенних катастроф тощо. Це забезпечить солідарну відповідальність місцевої влади за ефективне використання коштів. Для цього необхідно забезпечити обласні бюджети власними ресурсами, тобто в сьогоднішній термінології – доходами другого кошика. Крім того, якщо обласні бюджети будуть наділені власними доходами та повноваженнями щодо здійснення інвестицій, їм слід надати право здійснення запозичень, що як показує аналіз, є невіддільним від інвестиційної складової. В цьому контексті позитивним є приклад з повноваженнями щодо формування і використання бюджету АРК, які є ширшими, ніж у решти регіонів України.

Частину повноважень, які є делегованими на даний час, необхідно передати до компетенції органів місцевого самоврядування. В першу чергу це стосується дошкільної освіти, планування витрат на яку не враховує потреби у ресурсах на розширення мережі наявних закладів у відповідності до потреб, які існують в регіонах. Дошкільна освіта з погляду класифікації суспільних послуг та благ є локальним товаром [5, с. 361], що зумовлює доцільність її фінансування з бюджетів органів місцевого самоврядування базового рівня. Ми вважаємо також за доцільне віднесення до власних повноважень місцевого самоврядування видатків на утримання їх органів управління, а саме місцевих рад. Оскільки в Україні державна влада представлена на базовому та регіональному рівнях відповідними державними адміністраціями, то вони і є носіями державної влади, які повинні фінансуватися за рахунок державного бюджету. А органи місцевого самоврядування є виборними органами відповідних територіальних громад і забезпечують реалізацію їх інтересів. Відповідно, тягар з утримання таких органів повинні нести самі громади. Ми вважаємо, що це сприятиме підвищенню якості управління, встановленню відповідальності за прийняття рішень, приходу до влади найефективнішої команди. Крім того це забезпечить встановлення зв'язку між ефективністю прийнятих місцевою владою рішень і витратами на її утримання та сприятиме економії бюджетних коштів.

В цьому зв'язку постає завдання збільшення дохідних джерел місцевих бюджетів для виконання ними власних повноважень. Вітчизняні науковці, спираючись на міжнародний досвід, пропонують як потенційне джерело зміцнення місцевих фінансів податок на майно, який найбільше відповідає вимогам щодо місцевих податків. Цю ж ідею відстоюють представники органів місцевого самоврядування. Однак сучасна економічна ситуація зумовлює нові вимоги до реформування податкової системи. Більшість країн світу проводять політику, спрямовану на стимулювання економічного зростання і, серед іншого – заходи щодо зменшення податкового тиску на малий і середній бізнес. Введення нового податку в умовах економічної кризи є недоцільним на наш погляд, тим більше, що податок на майно юридичних осіб, як такий спрямований проти розвитку підприємництва [3, с. 7], не враховує фінансових можливостей платників і відмінності у розвитку різних регіонів України. Оскільки базою для обчислення податку є оціночна вартість майна, виникають додаткові ризики у зв'язку з ситуацією на ринку нерухомості. Не дивлячись на падіння цін на житлову та комерційну нерухомість протягом 2008-2009 рр., вони залишаються завищеними та не відповідають ні стану економіки, ні величині доходів громадян, ні цінам на житло у близьких за рівнем розвитку інших країнах. Відповідно завищеними будуть і суми податку, визначені від ринкової оцінки. З іншої сторони, введення податку на майно негативно вплине на стан будівельної галузі, яка знаходиться в глибокій кризі. Оскільки між рівнем розвитку економіки і величиною надходжень до бюджету існує пряма залежність, введення майнового оподаткування негативно вплине на загальну величину доходів місцевих бюджетів, що нівелює позитивний ефект від його впровадження.

Альтернативою на наш погляд є розщеплення податку на додану вартість між державним і місцевими бюджетами. Ця ідея не є новою для вітчизняної науки. Переваги та недоліки ПДВ як джерела надходжень до місцевих бюджетів розглядаються у працях згадуваних нами авторів. Розщеплення ПДВ має такі позитивні риси як стабільність, прозорість, стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування надходжень податку (в т. числі і до державної скарбниці) і розширення податкової бази [4, с. 69; 5, с. 372]. Наводиться і досвід розвинутих країн, зокрема Німеччини, у розщепленні ПДВ між державним бюджетом і бюджетами органів місцевого самоврядування. Однак більшість авторів обмежується наведенням переваг та недоліків розщеплення «великих» податків, можливості ж впровадження такого розщеплення в Україні не розглядаються.

Для визначення можливості реформування розподілу доходів між ланками бюджетної системи в межах чинного податкового законодавства та з врахуванням запропонованих підходів до формування місцевих бюджетів ми дослідили надходження ПДВ, ПДФО та соціальних субвенцій до місцевих бюджетів, що представлено в табл. 1

Порівняльні параметри окремих надходжень до державного та місцевих бюджетів у 2004-2008 рр., тис. грн.

	2004	2005	2006	2007	2008
ПДВ	16733,5	33803,8	50396,7	59382,8	92082,6
темп росту ПДВ		2,02	1,49	1,18	1,55
соціальні субвенції, коди 41030600, 41030800, 41030900, 41031000, 41032500	5403	5201	9118,9	15829	18908,8
ПДФО	12578,8	16486,6	22791,1	34782,1	45895,8
темп росту ПДФО		1,31	1,38	1,53	1,32

Як видно з табл. 1, надходження ПДВ зростають вищими темпами, ніж надходження ПДФО до місцевих бюджетів за весь аналізований період, крім 2007 р. коли зросла ставка оподаткування. Суми ПДВ практично в два рази перевищують надходження ПДФО і в тричі – надходження соціальних субвенцій. Ми пропонуємо на основі всього вище викладеного наступну схему розподілу дохідних джерел та видатків місцевих бюджетів:

1. Видатки, які необхідно регулювати трансфертною політикою, в т. ч. ті, що фінансуються за рахунок субвенцій на соціально-економічний розвиток, включаються до бюджету на делеговані повноваження відповідних органів місцевого самоврядування.

Для фінансування зазначених видатків місцевих бюджетів на делеговані повноваження пропонуємо закріпити частину надходжень податку на додану вартість у пропорції 50:50 між доходами державного бюджету та доходами місцевих бюджетів на делеговані повноваження. При цьому, на наш погляд, немає необхідності у застосуванні диференційованого підходу до його розподілу між окремими бюджетами, так як компенсація нерівномірності надходжень у різних регіонах відбуватиметься за рахунок трансфертів.

2. Податок з доходів фізичних осіб пропонуємо включити до власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів для стимулювання розвитку регіонів та сприяння їх економічному піднесенню. Для цього доцільно встановити пропорційність розщеплення надходжень від ПДФО між поточними витратами та бюджетом розвитку місцевих бюджетів.

Підсумовуючи зазначимо, що розподіл доходів між ланками бюджетної системи не вирішить питання підвищення фінансової спроможності місцевих органів влади без надання їм відповідних інституційних компетенцій щодо вибору методів і способів фінансування власних і делегованих повноважень. В іншому випадку рівень бюджетної системи, з якого здійснюються видатки, впливатиме лише на формальний рух коштів.

Економічна криза привела до загострення проблем, які існують в бюджетній системі України. Необхідність стимулювання економічного зростання зумовлює підвищення ролі місцевих бюджетів і формує потребу у збільшенні їх фінансової спроможності. Серед напрямків такого підвищення пропонується комплекс заходів, що передбачають виокремлення місцевого бюджету та бюджету на делеговані повноваження держави; включення до останнього видатків на повноваження, які підлягають трансфертному вирівнюванню, в т. ч. тих, які фінансуються за рахунок субвенцій; включення до доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, 50% ПДВ, віднесення ПДФО до власних доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Розподіл ПДВ між обласними, районними бюджетами та бюджетами міст, селищ і сіл, а також конкретизація власних видаткових повноважень місцевих бюджетів вимагають докладного вивчення, що і формує перспективи подальших досліджень для вирішення поставленого наукового завдання.

Література

1. Кириленко О.П. Малиняк Б.С. Бюджетні видатки на розвиток інфраструктури держави: теоретичне обґрунтування, вітчизняний досвід/ О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк // *Фінанси України*. – 2008. – № 7. – С. 3-16.

Напрями підвищення фінансової ...

2. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми та перспективи / С.В. Юшко // *Фінанси України*. – 2009. – № 1. – С. 86-97.
3. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів // *Фінанси України*. – 2006. – № 4. – С.24-37.
4. Слухай С.В., Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С.В. Слухай, О.В. Гончаренко // *Фінанси України*. – 2007. – № 7. – С. 63-73
5. Луніна І.О *Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин*. – Монографія. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: проект закону України від 02.07.2008 № 2709: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2009
7. Звіт про виконання бюджету України за 2008 р.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog=45096>