

**ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ДОХОДАМИ:
ПРАГМАТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА В УМОВАХ ПЕРМАНЕНТНИХ
КРИЗОВИХ ЯВИЩ**

Проведено аналіз виконання доходів місцевих бюджетів, висвітлено основні напрямки покращення формування дохідної частини бюджету м. Тернополя в умовах перманентних кризових явищ, сформовано низку пропозицій щодо оптимізації виконання показників місцевого бюджету шляхом реформування діяльності органів місцевого самоврядування, злагодженої роботи територіальних органів Державної фіскальної служби України, Державної фінансової інспекції та Державної казначейської служби України.

Analyzes the performance of revenues, highlights the key areas to improve the revenue side of the budget of Ternopol in a permanent crisis, generated a number of suggestions for optimizing performance indicators by local government reform of local government, regional coordinated work of the State Fiscal Service of Ukraine , State Financial Inspectorate and the State treasury of Ukraine.

Постановка проблеми. За нинішніх умов господарювання забезпечення соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць вимагає своєчасності та повноти мобілізації фінансових ресурсів і цільового їх витрачання у різних ланках фінансової системи. Саме ефективне формування фінансових ресурсів на загальнодержавному і місцевому рівнях є запорукою загального добробуту та візією європейського майбутнього. Проте, реалізація даних процесів залежить від податкової спроможності регіонів, економічного розвитку територій, соціальної складової, а також ефективної роботи фінансових служб, які здійснюють забезпечення територіальних одиниць фінансовими ресурсами для виконання усіх повноважень, взятих на себе органами державної та місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика виконання місцевих бюджетів та джерела нарощування її дохідної бази перебувають у центрі уваги визначних вітчизняних представників фінансової науки: В. Андрущенко, В. Базилевича, М. Барановського, М. Білик, С. Буковинського, О. Василика, О. Кириленко, М. Крупки, І. Луніної, В. Демянишина, К. Павлюк, О. Сунцової, Д. Полозенка, В. Федосова, І. Чугунова, Л. Шаблістої, С. Юрія та інших.

Проте, слід зауважити, що наукові праці перелічених вчених та проблематика, висвітлена у них, хоча й носять масштабний характер, проте потребують подальшого дослідження та вивчення.

Враховуючи зазначене, **метою статті** є комплексне дослідження тенденцій виконання місцевих бюджетів за доходами на тлі перманентних кризових явищ, які істотно впливають на показники економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому.

Виклад основного матеріалу. Дослідження проблем формування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів повсякчасно викликає інтерес, насамперед тому, що бюджет характеризує рівень економічного розвитку певної території, і завдяки правильному й ефективному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність та належний життєвий рівень і добробут територіальної громади.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує вивчення тенденцій виконання місцевих бюджетів за доходами після дії Податкового кодексу України, прийняття якого мало б неабияк сприяти нарощуванню дохідної її частини. Проте, як свідчать дані табл. 1, в Україні обсяги надходження та відсоток виконання дохідної бази місцевих бюджетів характеризують показники, які вказують на значне невиконання місцевих бюджетів за доходами (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка надходжень доходів до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2011-2013 рр.*

Доходи	Факт 2011 р.	Факт 2012 р.	План 2013 р.	Факт 2013 р.	Виконання планових показників, %
Усього доходів, млн. грн. в т.ч.	86456,6	100813,8	112483,5	105171,1	93,5
- загальний фонд	71391,2	81207,9	91689,5	84892,1	92,6
- спеціальний фонд	15065,4	19605,9	20794,0	20279,0	97,5

* складено автором на основі treasury.gov.ua

Так, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2013 рік надійшло 221,0 млрд. грн., що на 1,9 %, або на 4,4 млрд. грн., менше за відповідний показник минулого року. Без урахування міжбюджетних трансфертів у 2013 р. до місцевих бюджетів поступило 105,2 млрд. грн., що на 4,4 % більше, ніж за 2012 рік. Рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, становить 93,5 % проти 103,4 % за даними попереднього року. Така ситуація зумовлена поглибленням кризових процесів в економічній царині, домінуючий чинник якої – політична нестабільність.

Враховуючи показники виконання місцевих бюджетів в цілому, проаналізуємо тенденції їх виконання на прикладі бюджету м. Тернополя. Варто зазначити, що бюджет м. Тернополя був обраний як інформаційна база дослідження, зважаючи на найнижчі показники його соціально-економічного розвитку у порівнянні із іншими містами.

В контексті вищезазначеного, розглянемо особливості виконання дохідної частини бюджету м. Тернополя за 2011-2013 рр. (табл. 2).

Як ілюструють дані таблиці 2, впродовж 2011-2013 рр. спостерігається невиконання бюджету м. Тернополя на 0,8%, 1,5% та 2,2% відповідно по загальному фонду із тенденцією до зниження даних показників із 98,1% у 2011 р. до 97,2% у 2013 р.

Таблиця 2

**Динаміка планування та виконання бюджету м. Тернополя за доходами
у 2011-2013 рр.**

Показники	Загальний фонд								
	2011 рік			2012 рік			2013 рік		
	затвердже-но	надійшло	вико-нано	затвердже-но	надійшло	вико-нано	затвердже-но	надійшло	вико-нано
	тис. грн.	тис. грн.	%	тис. грн.	тис. грн.	%	тис. грн.	тис. грн.	%
Податкові надходження	271838,2	272418,4	100,2	321347,9	303662,9	94,5	338680,0	318932,3	94,2
Неподаткові надходження	12330,0	11142,5	90,4	9846,6	9676,4	98,3	8859,8	12632,6	142,6
Доходи від операцій з капіталом	4,0	8,2	205,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,3	-
Офіційні трансферти	299581,2	288969,4	96,5	342083,3	338907,7	99,1	365826,9	362013,7	99,0
Всього доходів загального фонду	583753,4	572538,5	98,1	673288,8	652247,0	96,9	713366,7	693578,9	97,2
Спеціальний фонд									
Податкові надходження	22385,0	26166,7	116,9	38834,9	45905,2	118,2	55003,8	56187,2	102,2
Неподаткові надходження	24271,0	25367,1	104,5	24536,3	26542,7	108,2	25217,5	30811,7	122,2
Доходи від операцій з капіталом	13122,9	13655,7	104,1	9000,0	8737,7	97,1	7500,0	6872,6	91,6
Офіційні трансферти	139,3	24,2	17,4	13166,6	13166,6	100,0	14217,6	10504,4	73,9
Цільові фонди	5310,0	5802,2	109,3	6722,0	7812,5	116,2	4229,0	3909,7	92,4
Всього доходів спеціального фонду	65228,2	71015,9	108,9	92259,8	102164,7	110,7	106167,9	108285,6	102,0
Всього доходів бюджету	648981,6	643554,4	99,2	765548,6	754411,7	98,5	819534,6	801864,5	97,8

Натомість спеціальний фонд бюджету м. Тернополя протягом досліджуваного періоду виконується на 108,9%, 110,7% та 102% відповідно, що зумовлено змінами Податкового кодексу України в частині надходження єдиного податку до спеціального фонду бюджету, проте із значним падінням у 2013 р. (на 7,3%) порівняно із 2012 р. Така ситуація є наслідком макроекономічної та політичної нестабільності.

В той же час, у структурі доходів місцевих бюджетів третій рік поспіль спостерігається збільшення частки податкових надходжень як по загальному, так і по спеціальному фонді бюджету м. Тернополя (рис. 1).

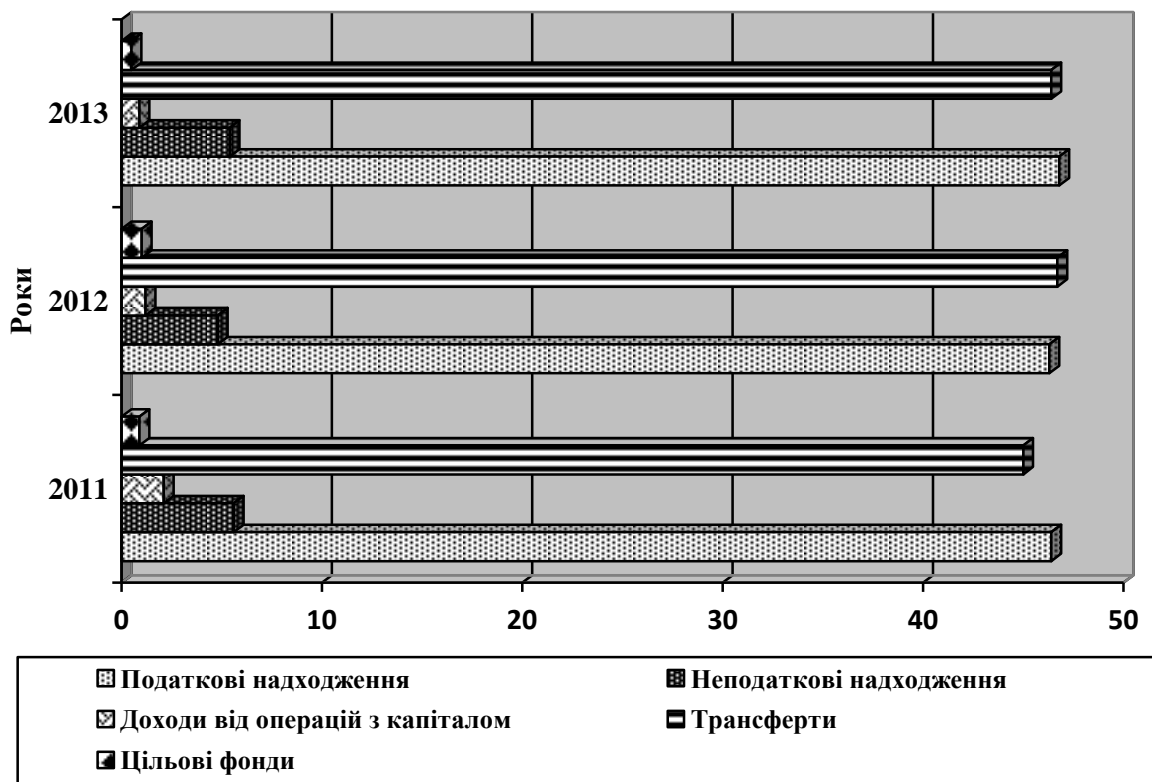


Рис. 1. Структура доходів бюджету м. Тернополя у 2011–2013 рр.

Як свідчать дані рис. 1 у 2011-2013 рр. частка податкових надходжень у доходах бюджету м. Тернополя є домінуючою із тенденцією до зростання на 0,5% у 2013 р. порівняно із 2012 р. і становить 46,4%, 46,3% та 46,8% відповідно. Дане зростання відбувається, в першу чергу, за рахунок місцевих податків і зборів у частині надходжень єдиного податку. Адже, у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. Так, відбулося скорочення кількості місцевих податків і зборів з 14-ти до 5-ти. Проте включення до їх складу єдиного податку спричинило підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів. Відповідно, обсяг єдиного податку у доходах бюджету м. Тернополя ілюструє значне зростання – у 2,9 раза у 2013 р. порівняно із 2011 р., що зумовлено, в основному, збільшенням

кількості фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва (рис. 2). Окрім цього за даною дохідною статтею спостерігається виконання у 2011-2013 рр. на 101,6%, 126,5% та 111,3% відповідно. Така ситуація засвідчує, що планування доходів є прагматично обґрунтованим та відображає реальний процес встановлення обсягів і джерел надходжень в даному регіоні.

Також, не можна не зауважити, що в структурі податкових надходжень податок на доходи фізичних осіб зберігає позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевого бюджету – 33,8 % від загальних надходжень бюджету м. Тернополя у 2013 р. Частка податку у доходах загального фонду бюджету м. Тернополя складає 40 %. Надходження цього податку упродовж 2011-2013 рр. зростають у 1,2 раза, і складають 271184 тис. грн., що є позитивним аспектом у частині нарощування дохідної бази.

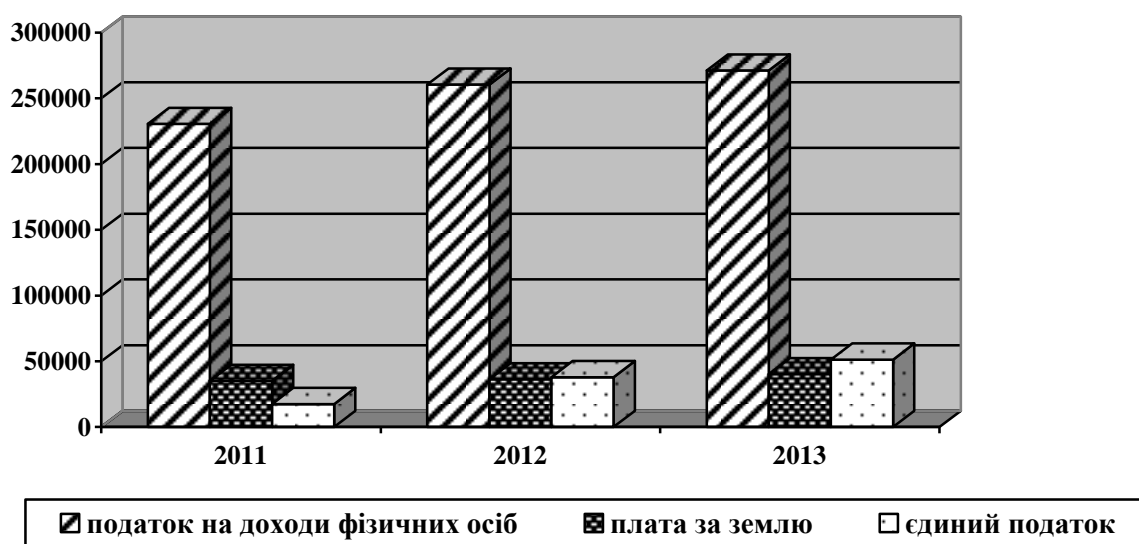


Рис. 2. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб, плати за землю та єдиного податку до бюджету м. Тернополя у 2011-2013 р.

Проте річний план з надходжень даного податку у 2013 р. виконано на 92,4%, водночас у попередньому році – 93,8%, а у 2011 р. – 101,1%. Отже, незважаючи на зростання надходжень податку на доходи фізичних осіб, бюджет м. Тернополя недоотримує кошти за даним дохідним джерелом, що в цілому призводить до секвестру бюджету.

Значним за обсягом джерелом надходжень доходів до бюджету м. Тернополя традиційно є плата за землю. З цього джерела у 2013 р. отримано 40181,6 тис. грн., що в 1,1 раза більше за відповідний показник минулого року та в 1,2 раза – за 2011р. (див. рис.2). Позитивна ситуація спостерігається щодо виконання річного плану з надходжень даного податку, зокрема у 2013 р. виконання на 107,2 %, у 2012 р. недовиконання на 2,9%, у 2011 р. виконання на 103,8%. Однак, зважаючи на базу оподаткування, та на незначну позитивну динаміку зміни темпів приросту надходжень із цього джерела впродовж досліджуваного періоду, виникає необхідність перегляду підходів до визначення, а точніше, збільшення орендної плати за землю та змін до оподаткування земельним податком.

В свою чергу, до бюджету м. Тернополя місцевих податків і зборів у 2013 році надійшло 58250 тис. грн., що у 2,6 раза більше, ніж у 2011р. та у 1,3 раза у порівнянні із 2012 р. Також спостерігається виконання планових показників бюджету за даним дохідним джерелом – 106,9%, 114,4%, 102,7% відповідно впродовж досліджуваного періоду за загальним фондом бюджету м. Тернополя, та 101,7%, 125,9%, 111,3% за спеціальним фондом, що уможливорює виконання взятих на себе зобов'язань органами місцевого самоврядування.

Одним із нововведень Податкового кодексу України є запровадження загальнодержавного екологічного податку на заміну збору за забруднення навколишнього природного середовища. Надходження від цього джерела до бюджету м. Тернополя зменшуються у 2011-2013 рр. із 600,1 тис. грн. у 2011 р. до 403,3 тис. грн. у 2013 р. (у 1,5 раза). За даною дохідною статтею бюджету спостерігається недовиконання у 2011 р. на 10,4% та у 2013 р. – на 19,3%, що не оправдовує очікувань від запровадження нових ставок по даному податку. Зазначимо, що з 1 січня 2011 року екологічний податок сплачують усі, хто використовує паливо для транспортних засобів, у тому числі суб'єкти господарювання, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які користуються автомобілями. Податковим кодексом

передбачається справляння екологічного податку за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин пересувними джерелами забруднення через податкових агентів, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю паливом. Таким чином, екологічний податок сплачується платниками податку під час придбання палива, а податковими агентами, які реалізують паливо, цей податок утримується та сплачується до бюджету. До кінця 2012 року нарахування цього податку здійснюється з розрахунку 50 % ставки, визначеної Податковим кодексом, у 2013 році застосовується 75 % ставки, а з 1 січня 2014 року – 100 % ставки.

Обсяг неподаткових надходжень у бюджеті м. Тернополя зростає із 36509 тис. грн. у 2011 р. до 43445 тис. грн. у 2013 р. (у 1,2 раза). У структурі неподаткових надходжень спостерігається збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності із 1421,6 тис. грн. у 2011 р. до 5629,4 тис. грн. у 2013 р. (у 4 рази), та значне зменшення адміністративних зборів та платежів в 1,6 раза за даний період. За неподатковими надходженнями перевиконання спостерігається у 2013 р. в розрізі загального та спеціального фонду – 142,6% та 122,2% відповідно, у 2012 р. тільки по спеціальному фонді – 108,2%, в той же час недовиконання в даному періоді по загальному фонду становить 1,7%. Найбільшою за обсягом статтею неподаткових надходжень до місцевих бюджетів, як традиційно склалося, є власні надходження бюджетних установ. Їх обсяг має стійку тенденцію до нарощування – із 25333,8 тис. грн. у 2011 р. до 28319,1 тис. грн. у 2013 р. (у 1,1 раза).

Доходи від операцій з капіталом у доходах бюджету м. Тернополя ілюструють тенденцію до зниження із 13663,2 тис. грн. у 2011 р. до 6873,3 тис. грн. у 2013 р. внаслідок недоотримання коштів від відчуження комунального майна. Найнижчий рівень виконання спостерігається за доходами від операцій з капіталом у 2013 р. – 91,6%, що є негативною тенденцією, адже вказує на непродуману політику планування доходів місцевого бюджету.

Щодо офіційних трансфертів, то варто зазначити, що впродовж 2011-2013 рр. спостерігається значне невиконання за даною дохідною статтею у 2011 р. за спеціальним фондом – 17,4% та загальним фондом – 96,5%. В той же час 2012 р. характеризується виконанням запланованих показників на 100%, а у 2013 р. невиконання спостерігається по спеціальному фонду – 73,9%. Такі дисбаланси у міжбюджетних відносинах негативно позначаються на можливості виконання усіх зобов'язань, взятих місцевою владою Тернополя.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз виконання бюджету м. Тернополя за доходами, дозволяє констатувати про незначне відхилення його планових показників, адже впродовж 2011-2013 рр. спостерігається виконання бюджету м. Тернополя на 99,2%, 98,5% та 97,8% відповідно, що свідчить про залежність обсягу бюджету м. Тернополя від рішень вищестоящих органів, і не дає можливості проводити активну інвестиційну політику на місцях, а значить приймати посильну участь у покращенні соціальної захищеності та економічної свободи територіальної громади.

Домінуючими чинниками невиконання запланованих показників місцевого бюджету, на наш погляд, є макроекономічні фактори в контексті неповної локалізації причин і наслідків світової фінансової кризи щодо вітчизняної економіки; непродуманої грошово-кредитної політики в частині штучного утримування курсу національної валюти; необґрунтованого завищення показників Державного бюджету та зростання ВВП; неефективної боргової політики; політичного колапсу; дихотомії чинного законодавства; корупції; проведення воєнних дій, які справляють негативний вплив на формування та виконання доходів бюджетів усіх рівнів і бюджет м. Тернополя зокрема.

На наш погляд, вдосконалення практики виконання бюджету м. Тернополя за доходами потребує здійснення низки заходів через призму:

- збільшення фінансової незалежності територіальної громади та запровадження політики децентралізації влади;
- збільшення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості м. Тернополя відповідно до зростання рівня ВВП в країні;
- зменшення перевірки бізнесу, скорочення кількості контролюючих органів;
- запровадження широкого використання місцевих позик як одного з найдемократичніших джерел у структурі доходів місцевих бюджетів і важливого інструменту економічного розвитку територіальних громад;
- поліпшення існуючого паритету між загальнодержавними, а також місцевими податками і зборами;
- запровадження в повному обсязі механізму адміністрування податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки;
- вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- посилення громадського контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування норм бюджетно-податкового законодавства, а відтак підвищення ефективності управління бюджетними коштами;
- забезпечення адекватного впливу інститутів публічної влади та громадянського суспільства на прийняття рішень у сфері фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Наполеглива робота у даних напрямках та консолідація зусиль центральної та місцевої влади уможливить формування адекватних показників доходів бюджету м. Тернополя та забезпечить їх повне виконання, дозволить підкріпити фінансовими ресурсами усі взяті соціальні зобов'язання, відновити фінансування інвестиційних проектів при одночасному зменшенні дефіциту бюджету, підвищить добробут територіальної громади.

Відомості про автора

Д.е.н, професор Кнейслер О.В. кафедри фінансів суб'єктів господарювання і страхування ТНЕУ

К.е.н., доцент Спасів Н.Я. кафедри фінансів ІФНТУНГ

D.e.n Professor Kneysler O. Department of Finance and Insurance businesses TNEU

PhD, Associate Professor Spasiv N. Department of Finance IFNTUOG

Література

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.rada.te.ua>, офіційний сайт Тернопільської міської ради.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.treasury.gov.ua>, офіційний сайт Державної казначейської служби України.
3. Ворона П. В. Механізми впливу органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіону / П. В. Ворона // Теорія та практика державного управління. – 2009. - №2. – С. 7-14
4. Ганущак Ю. І. Місцеві бюджети / Юрій Ганущак. – К. : Легальний статус, 2011. – 48 с.
5. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : монографія / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка [та ін.] ; за ред. І. О. Луніної. – К. : НАН України; Ін-т екон. та прогнозув, 2010. – 320 с.
6. Кириленко, О. П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної та податкової системи / О. П. Кириленко // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ : матеріали наук. конф. проф.-викл. складу. – Тернопіль : Вектор, 2011. – С. 6-10.
7. Місцеві бюджети в Україні: деякі проблеми правового регулювання в умовах реформи / Н.В. Воротіна // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 117-121.
8. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : монографія / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко [та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. – Тернопіль : Економічна думка, 2011.

9. Сунцова О.О. Місцеві фінанси Навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл. /О. О. Сунцова. — [2-ге вид.]. — К.: Центр учбової літератури, 2008. — 488 с.
10. Тулай, О. Тенденції формування доходів місцевих бюджетів / О. Тулай, М. Тріпак // Світ фінансів. – 2011. – Вип. 4. – С. 91-100.