

Формування і використання місцевих бюджетів в контексті міжбюджетної реформи та демократичних трансформацій

Forming and implementation of the local budgets in the context of the interbudgetary reform and democratic transformations

У статті виявлено основні проблеми формування та використання місцевих бюджетів України в контексті міжбюджетної реформи та демократичних трансформацій, а також обґрунтовано шляхи їх вирішення з метою посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

In this article is revealed the main problems of forming and implementation of the local budgets in the context of the interbudgetary reform and democratic transformations and concrete ways of its removal are substantiated with a support of consolidation of financial independence of the local governments

Із здобуттям незалежності перед нашою державою постало багато завдань, вирішення яких забезпечить формування демократичного суспільства в цілому і ринкової економіки соціально-орієнтованого характеру.

В умовах демократичного режиму провідна роль у визначенні пріоритетів національного розвитку належить народу, який для вирішення своїх інтересів і потреб обирає представників до органів влади. Головною функцією останніх є прийняття рішень, які б максимально відповідали настроям виборців та втілення їх в практичній діяльності.

Для того, щоб належним чином донести безпосередньо до громадян ті блага і послуги, які гарантує їм держава, піклуючись про свій народ, необхідно, щоб у повній мірі забезпечувалось виконання принципу субсидіарності, зазначеного у статті 7 Бюджетного кодексу України. Виходячи з цього, держава делегує частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування,

наділяючи їх необхідними фінансовими ресурсами. Останні ж акумулюються у місцевих бюджетах.

Місцеві бюджети здійснюють безпосередній вплив на задоволення різноманітних потреб населення, стан та якість надання державних послуг і в першу чергу соціальної спрямованості [3, с. 33].

Однак в сучасних умовах політичних трансформацій місцеві бюджети перебувають у стані нестабільності. Причинами цьому є, зокрема, обмежений рівень їх доходної бази, зростання частки бюджетних трансфертів (особливо дотацій вирівнювання), відсутність у органів місцевого самоврядування самостійності у сфері проведення фіскальної політики на місцях.

Тому актуальним, на наш погляд, є зміцнення місцевих бюджетів шляхом розширення прав органів місцевого самоврядування щодо здійснення власної політики з максимальним урахуванням потреб і настроїв місцевих жителів. Це, в свою чергу, сприятиме ефективній децентралізації міжбюджетних відносин.

Метою написання даної статті є виявлення проблем формування місцевих бюджетів та визначення способів їх вирішення в контексті міжбюджетної реформи та побудови демократичного суспільства.

Шляхи покращення функціонування місцевих бюджетів знайшли своє відображення у працях таких вітчизняних фахівців як Кириленко О. П., Кравченко В. І., Луніна І. О., Чумаченко М. Г., Юрій С. І. та ін. Проте і в даний час багато проблем потребують подальшого дослідження.

Як відомо, перші комплексні спроби упорядкування відносин всередині бюджетної системи були зроблені в Бюджетному кодексі, а саме:

- запроваджено порядок розрахунку міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання) на формульній основі;
- визначено джерела формування доходів місцевих бюджетів з обґрунтуванням їх поділу на кошик №1 – на виконання делегованих державою повноважень і кошик №2 – на виконання власних повноважень;
- передбачено фінансування програм соціального та інвестиційного спрямування, шляхом надання цільових субвенцій;

- обґрунтовано принципи розмежування бюджетних видатків та наведено їх поділ;

- виділено бюджет розвитку як інструмент стимулювання інвестиційної політики.

Поряд з усіма позитивами в системі посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів є ряд недоліків, які потребують негайного усунення.

Це, зокрема, невизначеність реального обсягу ресурсів на фінансування видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Адже майже третину усіх видатків, що делегуються державою місцевим органам влади фінансуються з місцевих бюджетів [8].

Тобто, поширеною стала практика, коли в місцевому бюджеті на виконання делегованих державою повноважень закладається сума, яка аж ніяк не відповідає потребам фінансування таких видатків, це стосується освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення, фізичної культури і спорту, державного управління.

Це призводить до того, що місцевим органам необхідно покривати такі видатки за рахунок власних джерел, зменшуючи при цьому обсяг другого кошика доходів, а також видатки на житлово-комунальне господарство, капітальні вкладення. В результаті страждає місцеве населення, оскільки зменшуються також видатки на благоустрій територій, на будівництво і ремонт доріг, погіршується екологічна ситуація.

Залишається невирішеною проблема вирівнювання видатків в розрахунку на одного жителя. Слід зазначити, що 2002-2003 роках відмінності між мінімальним та максимальним рівнями таких видатків становили менше 40%. У 2003 р. видатки місцевих бюджетів в розрахунку на одну особу у більшості регіонів перевищували 95% від середнього рівня по областях України (тільки в Донецькій та Херсонській обл. – менше 92%, у Луганській обл. – 88%). Найбільші видатки місцевих бюджетів на одного жителя були в АР Крим і становили 122% від середнього рівня по Україні, у Київській області – 111,3%, Харківській – 105,9%, Миколаївській – 103,6% [2, с. 17].

Таке важливе джерело доходів бюджетів як місцеві податки і збори становлять лише 3-4% власних надходжень в той час як у розвинених країнах спостерігається інша ситуація. У США за рахунок місцевих податків забезпечується 65% доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60%, ФРН – 45%, Великобританії – 36%, Японії – 33% [2, с. 14].

Невеликі надходження від місцевих податків і зборів зумовлені, в першу чергу, обмеженням їх переліком та відсутністю об'єктів оподаткування. Адже реально близько $\frac{3}{4}$ усіх місцевих податків і зборів становлять суми сплачених комунального податку та ринкового збору. Така ситуація загрожує локальній бюджетній безпеці. Адже коли надходження від згаданих вище джерел знизяться бюджети стають ще більш вразливими.

За сучасної практики підтримки місцевих бюджетів у вигляді трансфертів спостерігається зростання їх дотаційності. Дотації, які надаються з державного бюджету місцевим, є інструментом нівелювання нестачі в останніх власних доходів на здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Обсяг дотацій з року в рік зростає. Якщо проаналізувати їх частку в структурі ресурсів бюджетів, то помічається їх суттєве зростання з 6,4% у 1995 р. до 22% у 2004 р. [5, с. 8].

У 2005 р. частка загального обсягу дотацій зменшилась порівняно з 2004 роком на 11,4%, що відбулося за рахунок зменшення обсягу додаткових дотацій на вирівнювання диспропорцій внаслідок нерівномірності мережі бюджетних установ на 102,5 млн. грн. [4, с.31].

Незважаючи на те, що трансфертна політика спрямована на усунення дисбалансів у соціально-економічному розвитку територій і повинна сприяти формуванню позитивних тенденцій у підтримці місцевих бюджетів, часто-густо її роль зводиться до суто перерозподільчих процесів наслідками яких є формування споживацьких настроїв у регіонів-одержувачів фінансової допомоги та відсутності стимулів до нарощення темпів економічного розвитку.

Ситуація збільшення обсягу трансфертів з одночасним зменшенням власних і закріплених доходів місцевих бюджетів викликає загрозу посилення залежності регіонів від центру та обмеження самостійності органів місцевого самоврядування.

Враховуючи усе вищесказане, викликає питання: чи дійсно місцеві бюджети наділені самостійністю в повному розумінні цієї дефініції? Спробуємо знайти адекватну відповідь.

Про яку незалежність місцевих бюджетів можна говорити в наш час?! Коли більшу частину видатків, що делегуються державою місцевому самоврядуванню здійснюється з місцевих бюджетів. Є декілька варіантів виходу з цієї ситуації:

1) Скороченні мережі бюджетних установ. На практиці це означає зменшення видатків соціального характеру, що можливе шляхом закриття певної кількості освітянських закладів чи закладів охорони здоров'я або скорочення персоналу.

2) Скорочення фінансування таких видатків. А це, в свою чергу, означає залишення місцевих жителів на призволяще, відмови від фінансування першочергових потреб населення, що є обов'язком держави.

3) Запозичення коштів шляхом випуску місцевих облігацій. Але знову ж таки – витрати на обслуговування і погашення боргу лягатимуть непосильним тягарем на бюджет в наступних періодах, що може призвести до ще більшого його зростання.

Жоден з вищенаведених шляхів не підходить органам місцевого самоврядування в контексті здійснення ними основних функцій, пов'язаних із самим існуванням даних органів. Залишається один вихід із даної ситуації – відволікання власних доходів на виконання делегованих державою повноважень із одночасним скороченням видатків на житлово-комунальне, транспортне господарства, капітальні вкладення. Це, в свою чергу, призводить до занепаду відповідних підприємств.

З вищесказаного можна зробити висновок. Необхідно неухильно зміцнювати місцеві бюджети, керуючись принципом фіскального федералізму, який надає органам місцевого самоврядування більше прав у сфері проведення податкової політики на місцях, а саме – надання більших повноважень щодо запровадження нових податків і зборів, які б забезпечили надходження в кошик доходів №2 і несли в собі навантаження цільового використання.

Це, насамперед, міг би бути податок на нерухомість, запровадження якого, на нашу думку, значно поповнило б доходи місцевих бюджетів. Адже база оподаткування даним податком є прив'язаною до відповідної місцевості. Всім відомо, що перенести дім чи будівлю на будь-яке інше місце неможливо, на відміну від таких загальнодержавних податків як ПДВ чи акцизний збір, база оподаткування яких є мобільною. Можливість ухилення від сплати вищезазначеного податку зводиться до мінімуму.

Ставки податку на нерухомість можна диференціювати в залежності від розмірів споруди чи будівлі, а також від кількості осіб, що проживають в будинку, враховуючи наявність пільговиків. При цьому варто встановити для останніх граничну площу будівлі, що не оподатковується та із збільшенням якої оподатковувати її на загальних підставах.

Податок на нерухомість повинен обчислюватись на основі фізичної площі приміщень і може стати джерелом вагомих надходжень до місцевих бюджетів, що підтверджується прикладом Польщі. Попри те, що польський податок на нерухомість базується саме на “обчисленні за квадратний метр”, його надходження складають близько 1% ВВП країни, або близько 15% загальних доходів громадян. Законом, який регулює цей податок, встановлено максимальну та мінімальну ставки, у той час як місцеві органи влади можуть ухвалювати власні рішення щодо ставки у рамках цих обмежень [6, с.20].

Якщо даний податок віднести до другого кошика доходів, то місцеві бюджети отримають безперечний важіль впливу на розвиток місцевої економіки.

Хоча, на нашу думку, впровадженню цього податку передують клопітка підготовча робота. Це пов'язано, насамперед, з відсутністю відповідних служб по оцінці вартості нерухомого майна, досвіду в цій сфері та потребує додаткових витрат на підготовку перших. Тобто, труднощі виникнуть вже на стадії визначення самого об'єкту оподаткування. Наступною проблемою є законодавче врегулювання даного податку з одночасним віднесенням його до групи місцевих.

Потрібно внести зміни до ряду законодавчих актів з питань оподаткування і, насамперед, до таких із них як Закон України "Про систему оподаткування", до Декрету Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" або прийняти однойменний закон та Податковий кодекс.

Слід враховувати, що запровадження податку на нерухомість очевидно не знайде підтримки у населення, оскільки поява нових податків завжди асоціюється з посиленням податкового тиску. Тому вважаємо, що потрібно проводити політику прогресивного менеджменту у сфері роз'яснення податкового законодавства серед населення. Пояснення місцевим жителям, що користь від цього матимуть саме вони.

Доцільно було б також запровадити екологічні податки, що становлять окрему групу у зарубіжних країнах і практика справляння яких в нашій державі на даний момент відсутня взагалі. Значної фіскальної ролі, як правило, вони не відіграють, проте сприяють охороні навколишнього середовища і економному використанню обмежених природних ресурсів. Це можуть бути збори за вивезення сміття, забруднення вулиць, водоймищ та ін.

Зміцнення податкової бази місцевих бюджетів можливе також шляхом віднесення до складу місцевих окремих загальнодержавних податків.

Отже, для зміцнення місцевих бюджетів та посилення їх самостійності пропонуємо:

- 1) Надати органам місцевого самоврядування більше повноважень у сфері проведення бюджетно-податкової політики на місцях;

2) Розширити перелік місцевих податків і зборів та спрямовувати їх на вирішення проблем виключно місцевого значення – збільшити обсяг кошика доходів №2;

3) Запровадити пільги і стимули для тих місцевих бюджетів, які забезпечують постійний приріст доходів;

4) Запровадити податок на нерухомість з одночасним наданням йому статусу місцевого;

5) Сформувати групу екологічних податків, з використанням їх на здійснення видатків виключно місцевого значення;

6) Привести у відповідність нормативно-правові акти з положеннями Бюджетного кодексу з метою стабілізації бюджетного процесу на місцевому рівні зокрема; прийняти Податковий кодекс;

7) Проводити політику прогресивного менеджменту в сфері роз'яснення податкового законодавства серед населення.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, фінансова децентралізація, місцеві податки, доходи місцевих бюджетів.

Key words: local governments, local budgets, fiscal decentralization, local taxes, local budgets revenues.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.

2. Жемеренко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України // Фінанси України. – 2005. – № 8. – С. 12–18.

3. Кириленко О. П. Місцеві фінанси. Навчальний посібник. – Тернопіль: Астон, 2004.–192с.

4. Корнієнко А. І. Економіко-статистичний аналіз міжбюджетних трансфертів в Україні // Статистика України. – 2006. – №2. – С. 30–34.

5. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С.3–11.

6. Слухай С.В., Здерка Н.Я. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С.12–20.

7. Чеберяко О. В. Фінансова підтримка місцевих бюджетів в умовах бюджетного унітаризму в Україні // Фінанси України. – 2005. – № 9. – С.13–19.

8. Офіційна веб-сторінка Міністерства фінансів України / <http://www.minfin.gov.ua>