

Надія ЛУБКЕЙ, Світлана КРАМАРЧУК

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів в Україні. Здійснено аналіз складу та структури доходів місцевих бюджетів. Обґрунтовано систему рекомендацій щодо оптимізації складу доходів та зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів в Україні.

The problems of forming the profitable base of local budgets in Ukraine are considered. The composition and structure of the earnings of local budgets is analysed. The system of recommendations in regard to optimistic the stock revenue and increase of profitable base of local budgets in Ukraine are grounded.

У сучасних умовах неабиякого значення набуває питання використання місцевих бюджетів як дієвого інструмента управління економікою і важливої основи фінансового забезпечення повноважень місцевих органів влади у процесі виконання їхніх конституційних зобов'язань. Місцевий бюджет є основним інструментом, за допомогою якого місцева влада може впливати на локальну активність і створювати умови для економічного та соціального розвитку відповідної території.

Проблеми ефективного формування дохідної бази місцевих бюджетів, яка була б достатньою насамперед для виконання місцевими органами самоврядування їхніх повноважень, завжди є вкрай актуальними і залишаються невирішеними в Україні. Повнота і своєчасність виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій цілком залежить від наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежені, що в свою чергу є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. З огляду на це в умовах трансформаційних перетворень особливої актуальності набувають питання оптимального формування доходів місцевих бюджетів України та виявлення резервів їх зростання.

Дослідженню питань формування доходів місцевих бюджетів в Україні та зміцнення їхньої дохідної бази присвячені праці багатьох вітчизняних вчених, серед яких: О. Гончаренко, О. Квасовський, О. Кириленко, А. Лучка, А. Науменко,

К. Павлюк, С. Слухай, О. Сунцова, Ю. Хілобок, Н. Ярошевич. Попри високий рівень наукових робіт зазначених авторів, питання необхідності вдосконалення формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні є нагальним, а тому потребує подальших досліджень, які б враховували вітчизняні реалії.

Метою нашого дослідження є обґрунтування напрямків удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні та зміцнення їхньої дохідної бази.

Основна проблема формування місцевих бюджетів в Україні – недостатній обсяг їхньої дохідної бази. Такий стан справ обумовлений насамперед надмірною централізацією вітчизняної бюджетної системи. Так, частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП України впродовж 2006–2010 рр. коливалась у межах 7,3–8,2 % (див. рис. 1).

Рівень частки доходів місцевих бюджетів у ВВП в країнах з розвинутою економікою у середньому вищий, ніж в Україні. Так, у Данії він становить 30,7 %, у Швеції – 21,1 %, в Іспанії – 15,7 % [2, с. 26].

У 2010 р. частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у загальній структурі доходів Зведеного бюджету України становила 24,3% [1]. Аналіз динаміки цього показника (частки власних та закріплених доходів місцевих бюджетів України у загальному обсязі доходів Зведеного бюджету) упродовж 1995–2010 рр. дає підстави зробити висновок про існування загальної тенденції до його зменшення – за вказаний період він зменшився майже наполовину (з 47,6% у 1995 р. до 24,3% у 2010 р.) [1; 3, с. 279]. Виходячи із вищезазначеного, можна констатувати факт підвищення рівня бюджетної централізації в Україні, попри задекларований курс на децентралізацію бюджетної системи.

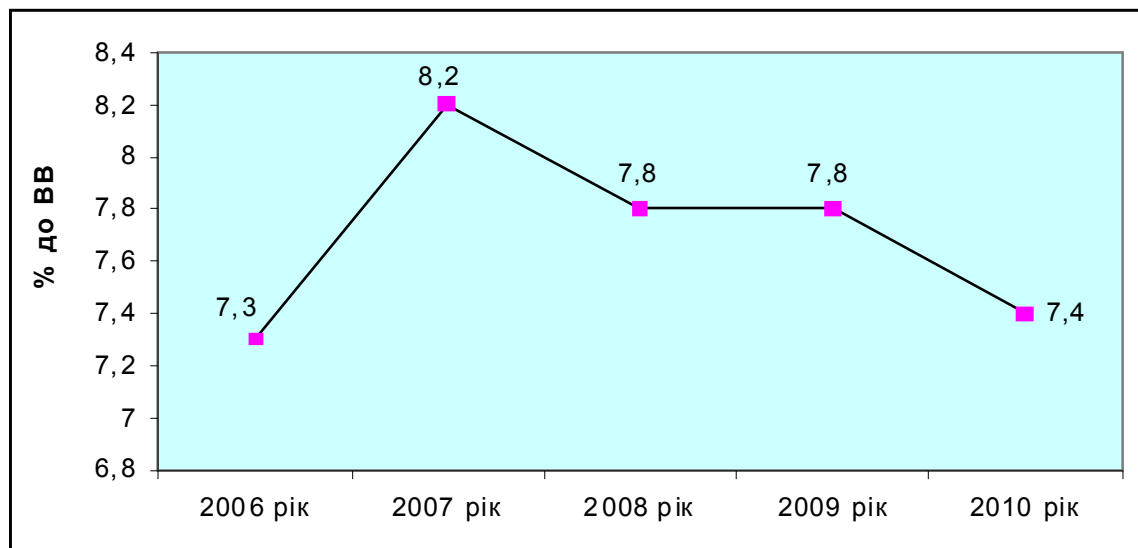


Рис. 1. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП України впродовж 2006–2010 рр. [1]

Значною проблемою формування місцевих бюджетів в Україні є невеликий обсяг їхніх власних доходів (доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів). За економічною природою власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються в результаті дій і рішень, прийнятих місцевими органами самоврядування, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд [4, с. 82]. Тобто, власні доходи певним чином відображають стійкість та фінансову самостійність місцевих бюджетів. Діюча система формування дохідної бази місцевих бюджетів України характеризується низьким рівнем частки їхніх власних доходів і відповідно значним обсягом закріплених доходів та міжбюджетних трансфертів у загальній структурі надходжень до місцевих бюджетів (див. табл. 1). Дані таблиці відображають поступове зменшення частки власних доходів місцевих бюджетів України у їхньому загальному обсязі впродовж 2006–2010 рр. (з 18,2% до 14,4%). У країнах з розвинутою економікою такий показник значно вищий: у Швеції та Швейцарії він становить більше, ніж 70%, в Іспанії – 50%, у Норвегії – 56% [4, с. 138]. Також слід відзначити існування тенденції до збільшення частки міжбюджетних трансфертів, що надійшли до місцевих бюджетів з Державного бюджету України, у структурі доходів місцевих бюджетів упродовж 2006–2010 рр. Зазначене свідчить про зниження стійкості дохідної бази місцевих бюджетів України та зниження рівня їхньої фінансової самостійності. Отже, вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні слід здійснювати насамперед у напрямку зміцнення їхньої дохідної бази.

Для цього, на нашу думку, у межах децентралізації бюджетної системи необхідно переглянути склад доходів місцевих бюджетів на предмет закріплення за ними, особливо щодо їхніх власних доходів, фіскально значущих податків. Звичайно, значне збільшення обсягів власних та закріплених доходів місцевих бюджетів призведе до суттєвого зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів. Також доцільно вжити заходів для вдосконалення механізму бюджетного вирівнювання.

Певні зрушення у зазначеному напрямку відбулись із прийняттям Податкового кодексу та нового Бюджетного кодексу України [6; 7]. Зокрема, ці нормативні акти передбачають зміну складу доходів місцевих бюджетів, як тих, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, так і тих, що не враховуються при їхньому визначенні; при цьому значно скорочено перелік місцевих податків та зборів; змінено нормативи відрахувань окремих податків до бюджетів різних рівнів; внесено зміни до порядку обчислення та справляння деяких податків та обов'язкових зборів тощо. Оцінити фактичний вплив дії положень Податкового кодексу та нового Бюджетного кодексу України на наповнюваність дохідної частини місцевих бюджетів можна буде лише через три-п'ять років, оскільки передбачено поступове зменшення ставок окремих податків упродовж кількох років, а також запровадження або скасування деяких податків та зборів буде здійснено через певний проміжок часу після набуття чинності вищезазначеними нормативними актами.

Таблиця 1

Динаміка та структура доходів місцевих бюджетів України впродовж 2006–2010 рр.*

(млрд. грн.)

	2006 рр.		2007 рр.		2008 рр.		2009 рр.		2010 рр.	
	млрд. грн.	% до загальної суми місцевих доходів	млрд. грн.	% до загальної суми місцевих доходів	млрд. грн.	% до загальної суми місцевих доходів	млрд. грн.	% до загальної суми місцевих доходів	млрд. грн.	% до загальної суми місцевих доходів
І доходи єдиного фонду										
Авансові доходи з податку на доходи фізичних осіб	13,5	18,2	19,2	17,9	22,7	16,5	20,8	15,5	22,9	14,4
Целеві доходи з податку на доходи фізичних осіб	26,4	35,7	39,1	36,6	51,2	37,3	50,2	37,3	57,6	36,1
Авансові доходи з податку на доходи фізичних осіб	39,9	53,9	58,3	54,5	73,9	53,8	71,0	52,8	80,5	50,5
Целеві доходи з податку на доходи фізичних осіб	34,1	46,1	48,7	45,5	63,5	46,2	63,5	47,2	78,8	49,5
Доходи з податку на доходи фізичних осіб	74,0	100	107,0	100	137,4	100	134,5	100	159,3	100

* Джерело: складено автором за [1].

Забезпечення законодавчо визначеного принципу самостійності органів місцевого самоврядування залежить від достатності й стабільності власних джерел доходів місцевих бюджетів, оскільки тільки стосовно власних доходів органи місцевого самоврядування мають реальні повноваження щодо їхнього запровадження. Ми підтримуємо думку тих вітчизняних вчених, які вважають, що в процесі зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів особливу увагу необхідно приділити збільшенню власних доходів бюджетів [8, с. 67–68; 9]. Це сприятиме підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у розвитку податкового потенціалу на відповідній території, що дасть змогу значно скоротити кількість дотаційних місцевих бюджетів.

Місцеві податки та збори мають бути основою власних доходів місцевих бюджетів. Важливо закріпити за місцевими бюджетами такі податки, які гарантуватимуть органам місцевого самоврядування стабільні надходження доходів та їхній рівномірний горизонтальний розподіл.

Для розширення фінансової бази місцевого самоврядування також необхідно законодавчо забезпечити статус місцевої власності, законодавчо врегулювати орендні відносини і проведення процедури відчуження [8, с. 69].

Податковим кодексом України передбачено невеликий перелік місцевих податків і зборів (всього п'ять), але всі вони мають високий фіскально-регулюючий потенціал. Із такого переліку виключено податки і збори, які малоефективні, важкі у адмініструванні, або ж об'єкт оподаткування для яких відсутній у більшості населених пунктів України.

Один із згаданих п'яти місцевих податків і зборів, а саме податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, буде запроваджено з 1 січня 2012 р. На нашу думку, запровадження податку на нерухоме майно як місцевого податку в Україні – позитивний крок: він, безумовно, сприятиме зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів. Проте можливим було б збільшити його фіскальне значення, якщо б пільги щодо зменшення бази оподаткування скоротити (наприклад, для квартири передбачити такий показник на рівні 70–80 квадратних метрів, а для житлового будинку – 100–120 квадратних метрів). Окрім збільшення доходів місцевих бюджетів від надходження цього податку, у цьому випадку також посилювався би і позитивний регулюючий вплив на функціонування ринку нерухомості.

З метою зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, на нашу думку, крім передбачених Податковим кодексом України, до місцевих податків і зборів доцільно також зарахувати податок на доходи фізичних осіб та плату за землю, оскільки ці платежі повністю надходять до місцевих бюджетів, але функції щодо їхнього адміністрування покладено на центральні органи виконавчої влади. Зазначені податки відповідають критеріям високої прибутковості й стабільності надходжень, що має забезпечити достатню фінансову самостійність місцевого самоврядування.

Потрібно зазначити, що місцеві органи влади мають дуже обмежений вплив на встановлення ставок податків, які надходять до місцевих бюджетів. Це стосується як власних, так і закріплених доходів місцевих бюджетів. У зв'язку з цим органам місцевого самоврядування доцільно надати більші повноваження щодо встановлення податків і зборів (особливо тих, що формують власні доходи місцевих бюджетів), залишаючи при цьому контроль за рівнем загального податкового навантаження за центральними органами влади.

З метою забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними бюджетними ресурсами для виконання делегованих повноважень доцільно передати у їхнє розпорядження (у складі доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) певну частину надходжень від загальнодержавних податків та зборів, рівень мобілізації яких залежить від податкових зусиль місцевих органів влади. Доцільність цієї пропозиції підтверджується й міжнародним досвідом. Так, у Німеччині 44% ПДВ та 50% податку на прибуток корпорацій надходять до бюджетів земель та общин. У Росії в 2000 р. 15% ПДВ і податкова надбавка до податку на прибуток підприємств надходили до місцевих бюджетів [10, с. 112].

В Україні такими податками можуть бути ПДВ і податок на прибуток підприємств. Частина зазначених обов'язкових платежів може спрямовуватись до місцевих бюджетів або у вигляді фіксованих нормативів податкових розщеплень, або у вигляді надбавок до певних податків. На нашу думку, в Україні доцільніше застосовувати фіксовані нормативи податкових розщеплень, розмір яких слід встановлювати на тривалий термін, виходячи з обсягу повноважень, делегованих центральною владою місцевим органам влади.

Отже, застосування фіксованих нормативів податкових розщеплень на довготривалий термін дає змогу зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів і зменшити залежність економічного розвитку регіонів від центральної влади. Такий крок сприятиме зменшенню обсягів міжбюджетних трансфертів і буде

стимулом для місцевих органів влади до посилення контролю за повнотою і своєчасністю сплати цих податків. Тобто, за основу політики фінансового вирівнювання потрібно взяти критерій зацікавлення бюджетів-донорів у нарощуванні власної дохідної бази: певну частку сум перевиконання доходів таких бюджетів потрібно залишати у розпорядженні місцевих органів влади.

Обґрунтовані вище рекомендації дадуть змогу збільшити обсяг власних та закріплених доходів місцевих бюджетів України і відповідно зменшити обсяг міжбюджетних трансфертів.

Чинна практика розрахунку й надання міжбюджетних трансфертів в Україні є не зовсім досконалою. Зокрема, багато дискусій в наукових колах точиться щодо необхідності удосконалення формульного підходу до визначення обсягу дотації вирівнювання. Формула розподілу обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, не враховує показників ефективності діяльності місцевих органів влади, динаміки соціально-економічного розвитку території, тобто результативних показників. Можна констатувати, що загалом згадана формула не стимулює зацікавленості органів місцевої влади у нарощуванні дохідної бази місцевого бюджету, оскільки збільшення мобілізованих доходів призводить, врешті-решт, до зменшення обсягу дотації вирівнювання.

З метою вирішення зазначеної проблеми потрібно врахувати досвід європейських країн, у яких обсяг міжбюджетних дотацій визначається з урахуванням результатів виконання бюджетних програм. Хоча такий підхід потребує постійного контролю за ефективністю виконання зазначених бюджетних програм, але він одночасно впливає і на підвищення якості суспільних послуг, що фінансуються коштом місцевих бюджетів.

Отже, розглянувши практику формування доходів місцевих бюджетів України, можна зробити такі висновки:

– на даному етапі в Україні гостро стоїть проблема формування достатньої дохідної бази місцевих бюджетів, яка б забезпечила місцеві органи самоврядування необхідними фінансовими ресурсами для реалізації їхніх функцій та завдань;

– удосконалення формування доходів місцевих бюджетів потрібно здійснювати насамперед у напрямку зміцнення їхньої дохідної бази. Водночас особливу увагу слід приділити збільшенню частки власних доходів місцевих бюджетів у їхньому загальному обсязі;

– необхідно здійснити децентралізацію бюджетної системи й переглянути склад доходів місцевих бюджетів на предмет закріплення за ними фіскально значущих податків. Особливо це стосується доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

– основою власних доходів місцевих бюджетів мають стати місцеві податки і збори, кількість яких у Податковому кодексі обмежується лише п'ятьма такими платежами. На нашу думку, до місцевих податків і зборів доцільно також зарахувати податок на доходи фізичних осіб та плату за землю;

– необхідно більшою мірою використати фіскальний потенціал податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, наприклад, шляхом скорочення пільг щодо зменшення його бази оподаткування;

– склад доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, можна посилити шляхом додаткового закріплення за ними певної частини надходжень від загальнодержавних податків та зборів, рівень мобілізації яких залежить від податкових зусиль місцевих органів влади. До таких податків належать ПДВ та податок на прибуток підприємств;

– доцільно вжити заходів щодо зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів, які спрямовуються до місцевих бюджетів України з державного бюджету, й удосконалити механізм бюджетного вирівнювання. Можна було б у вітчизняній практиці враховувати досвід європейських країн, в яких обсяг міжбюджетних дотацій визначається з урахуванням результатів виконання бюджетних програм.

Література

1. *Звіти про виконання Державного бюджету України / Комітет Верховної Ради України з питань бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=45080](http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=45080).*
2. *Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.*
3. *Ярошевич Н. Б. Шляхи збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, О. Я. Липа // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. Ї Вип. 20. 10. – С. 278–282.*

4. Місцеві фінанси : підруч. / [Кириленко О. П., Квасовський О. Р., Лучка А. В. та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
5. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – 3-тє вид. [перероб. та доп.]. – К. : Центр навч. літ-ри, 2010. – 488 с.
6. Податковий кодекс України від 02. 12. 2010 р. № 2755-17 (зі змінами за станом на 01. 01. 2011 р.) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2755-17>.
7. Бюджетний кодекс України від 08. 07. 2010 р. № 2456-17 (за станом на 01. 01. 2011 р.) / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
8. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2007. – № 8. – С. 63–72.
9. Науменко А. М. Напрями підвищення дохідності місцевих бюджетів / А. М. Науменко // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2009. – № 6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_ep/2009_6/files/ekon_06_09_26_Naumenko.pdf.
10. Хілобок Ю. А. Шляхи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів України / Ю. А. Хілобок // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2010. – № 1 (9). – С. 111–115.