

ВПЛИВ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ НА ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
Кабінет Міністрів України,
кафедра фінансів,
03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 11,
тел.: 0445278890,
e-mail: kafedfin@ukr.net

Анотація. Проведено аналіз формування доходів місцевих бюджетів до податкової реформи та після, запропоновано основні напрями оптимізації формування дохідної бази місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, власні доходи, податкова реформа, формування доходів, місцеві податки й збори.

Annotation. This article deals with the analysis of income formation local budgets before tax reform and after. Ways to optimization income formation of local budgets are offered.

Key words: local budgets, own income, tax reform, income formation, local taxes and dues.

Вступ. В Україні досить гостро постає проблема забезпечення достатнім фінансовим ресурсом місцевих бюджетів. Особливо вирішення цієї проблеми стало актуальним після реформування бюджетної і податкової систем у зв'язку із впровадженням у дію з 2011 року норм Податкового кодексу. Проблемі формування дохідної бази місцевих бюджетів присвячено праці багатьох вітчизняних учених економістів І.О.Цимбалюк [10], І.М.Лопушинського [4], І.О.Луїної [5], Л.В.Панасюк [7], Ю.В.Петленко [8], О.Д.Рожко [8], Л.В.Фещенко [9] та ін.

Проте, незважаючи на масштабність досліджень у цій сфері, у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу й адаптації України до вимог і стандартів розвинених країн, є потреба в проведенні аналізу структури доходів місцевих бюджетів до та після податкової реформи, щоб визначити подальші напрями розвитку процесу наповнення дохідної бази місцевих бюджетів. Від цього залежить самостійність місцевих бюджетів у сучасній бюджетній системі.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз впливу реформування податкової системи на формування дохідної бази місцевих бюджетів в Україні та на прикладі місцевих бюджетів Кіровоградської області, обґрунтування основних напрямів оптимізації формування дохідної бази місцевих бюджетів.

Результати. Доходи місцевих бюджетів є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність доходів місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати фінансовий потенціал регіону, виявляти й використовувати резерви фінансових ресурсів, що розширює можливості місцевих органів влади в більш повному задоволенні потреб населення.

В Україні основним способом формування доходів місцевих органів влади до 2000 року були відрахування від регульованих доходів, що становили 53%, і закріплені доходи – 28%. У 2002 році головним джерелом наповнення бюджетів були: закріплені доходи – 56,5% та власні доходи – 16,1%. З 2004 р. спостерігається тенденція до зменшення закріплених доходів, що у 2007 році становили 35,1%, і зростання частки трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів до 43,8%. За січень-березень

2011 року частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів складала 52%, що на 4,9 в. п. більше, ніж відповідний показник попереднього року.

За даними Державного казначейства України, до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за січень-жовтень надійшло 62,10 млрд грн, що на 8,4% більше за відповідний показник 2010 р. [3]. Однак частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті на 01.10.2011 р. становила 24,68% [6], що на 6,3% менше за відповідний показник 2010 року.

Водночас частка доходів загального фонду місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету зменшилася на 6,3% і склала 21,5%. За питомою вагою доходів спеціального фонду місцевих бюджетів відмічається збільшення на 7,7 в. п. до 24,9% у 2010 році. Це в основному пов'язано із зарахуванням, відповідно до нової редакції Бюджетного кодексу України [1], єдиного податку до доходів бюджету розвитку.

Для детальнішого аналізу впливу податкової та бюджетних реформ дослідимо структуру місцевих бюджетів. Основою формування закріплених доходів у структурі місцевих бюджетів України до прийняття Податкового кодексу й нині є податок з доходів фізичних осіб [10]. У 2011 році [3] у структурі податкових надходжень загального фонду порівняно з даними 2010 року відмічається зростання частки податку з доходів фізичних осіб на 1,2 в. п., що становила 77,7%. Серед власних доходів у структурі загального фонду місцевих бюджетів переважає плата за землю, яка за січень-березень 2011 р. складала 16,9%, що на 1,0 в. п. зросла порівняно з відповідним періодом у 2010 р. Вищезазначене свідчить про збільшення закріплених і власних доходів місцевих бюджетів після податкової реформи, що є позитивною тенденцією.

Ключовим інститутом у сфері формування доходів місцевих органів влади повинні бути місцеві податки й збори.

Місцеві податки та збори в Україні відіграють незначну роль і займають у структурі доходів місцевих бюджетів [3; 6]: 1,4% – 2004 рік; 1,1% – 2005 рік; 0,8% – 2006 рік; 0,9% – 2007 рік; 1,5% – 2008 рік; 1,4% – 2009 рік; 1,3% – січень-березень 2010 рік; 1,0% – січень-березень 2011 рік.

Олійник Л.А. Вплив податкової реформи на формування дохідної бази місцевих бюджетів
цевих оюджетів, а у 2011 році вони становили наинижчу частку за останніх 8 років.

Така сама тенденція спостерігається в структурі місцевих бюджетів Кіровоградської області. До місцевих бюджетів Кіровоградської області за січень-жовтень 2011 року надійшло 29,18 млн грн місцевих податків і зборів, що становить 2,6% в структурі місцевих бюджетів. До загального фонду за відповідний аналізований період надійшло 6,24 млн грн місцевих податків і зборів, що складає 0,7% в структурі доходів загального фонду зведеного бюджету області. Така низька питома вага місцевих податків і зборів у структурі місцевих бюджетів за 2011 р. пов'язана із запровадженням податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки тільки з 01.01.2012 року. Тому реальний аналіз впливу податкової реформи буде результативнішим, урахуовуючи дані виконання місцевих бюджетів за 2012 рік. До спеціального фонду місцевих бюджетів Кіровоградської області надійшло 22,94 млн грн місцевих податків і зборів, що становить 9,5% в структурі доходів спеціального фонду. Перевага надходжень по спеціальному фонду місцевих бюджетів це позитивна тенденція, що є результатом розширення переліку джерел спеціального фонду, у тому числі бюджету розвитку.

Закономірність функціонування місцевих фінансів у більшості зарубіжних країн у тому, що основним способом формування доходів місцевих органів влади є місцеві податки й збори. Наприклад, у США за рахунок місцевих податків і зборів забезпечується 58% прибутків місцевих бюджетів, у Великобританії – 38%, Франції – 48%, Японії – 55%.

Аналіз дохідної бази місцевих бюджетів і практика роботи органів місцевого самоврядування показують, що для розширення дохідної бази регіону з метою вирішення проблем економічного й соціального розвитку слід ширше впроваджувати місцеві податки та збори. Безпідставним є побоювання щодо недоцільності надзвичайного збільшення кількості податків, яке ще не означає збільшення загального рівня податкового тягара. Численність невеликих за розмірами податків, які всі одночасно не сплачує ні один з платників, створює уявлення про невеликий податковий тягар. У деяких зарубіжних країнах кількість місцевих податків сягає 50–100 видів, наприклад, у Франції – понад 50, Італії – понад 70, Бельгії – понад 100 [8].

У зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України з 2011 року структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. Так, відбулося скорочення місцевих податків і зборів з 14-ти до 5-ти, серед яких – податок на нерухоме майно, єдиний податок і три збори: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Місцеві органи влади відповідно до положень Податкового кодексу України отримали нові повноваження у сфері місцевого оподаткування стосовно встановлення місцевих податків і зборів відповідно до переліку й у межах граничних розмірів ставок рішеннями сільських, селищних і міських рад. Разом із тим особливої свободи в рад немає. Пункт 10.3 ПКУ вимагає [2], аби місцеві ради обов'язково встановили податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок і збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Тож право вирішувати органам місцевого самоврядування надано лише щодо збору за місця паркування транспортних засобів і туристичного збору. До речі, установлювати інші місцеві податки та збори, не передбачені Податковим кодексом, заборонено.

Висновки. Більшість положень Податкового кодексу України в місцевому оподаткуванні спрямовані на підвищення інвестиційної діяльності місцевих органів самоврядування, оскільки збільшилося наповнення спеціального фонду місцевих бюджетів, у тому числі доходи бюджету розвитку. Це означає покращення соціально-економічного розвитку регіонів; виконання інвестиційних програм; збільшення фінансування будівництва, капітального ремонту та реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери й житлово-комунального господарства та інших витрат.

Водночас слід відмітити, що хоча владою декларується децентралізація доходів і видатків місцевих бюджетів, після прийняття Податкового кодексу відмічається, навпаки, централізація міжбюджетних відносин не на користь місцевих органів самоврядування. Це підтверджується зменшенням частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті у 2011 році порівняно з 2010 роком.

Аналіз впливу податкової реформи показав, що ще нижчою залишилася частка місцевих податків і зборів. Це свідчить про другорядну, допоміжну роль місцевих податків і зборів, суттєву залежність дохідної частини місцевих бюджетів від рішень центральних органів влади, недостатню самостійність місцевої влади. Тому потрібно запроваджувати такі місцеві податки та збори, які є платою за певні місцеві послуги й відображають політику місцевих органів влади: збір за прибирання та освітлення вулиць, за збирання сміття, упорядкування парків, зон відпочинку тощо.

В Україні основними джерелами наповнення дохідної бази місцевих бюджетів є закріплені доходи й офіційні трансферти. Тому, як показало проведене дослідження, місцевим органам влади необхідно впливати на розвиток бази надходжень закріплених доходів і збільшення частки власних доходів. Виходячи із цього, основними напрямками зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів через податкову реформу є:

- впровадження ефективної політики у сфері управління земельними ресурсами;

- підтримка підприємств, що створюють нові робочі місця і збільшують фонд оплати праці;
- чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади;
- збільшення можливості впливу органів місцевого самоврядування на наповнюваність місцевих бюджетів;
- розширення прав місцевих фінансових інститутів влади у сфері господарської діяльності, податкового законодавства;
- надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування в місцевому оподаткуванні;
- посилення фінансового значення місцевих податків і зборів через розширення їх переліку;
- сприяння розвитку малого й середнього бізнесу.

Вищезазначені пропозиції сприятимуть наповненню місцевих бюджетів, скороченню їх видатків на цілі, що не віддзеркалюють суті бюджетного процесу; підвищенню життєвого рівня населення регіону, що є інтегральним показником ефективності економічної політики регіону та держави.

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143 від 04 липня 2010 року.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за січень – березень 2011 року / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В. та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2011. – 121 с.
4. Лопушинський І. М. Бюджет і бюджетний процес на рівні місцевого самоврядування в Україні : навчальний посібник / І. М. Лопушинський, А. В. Странніков. – К. : ІПО, 2011. – 292 с.
5. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 14–19.
6. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.
7. Панасюк Л. В. Формування доходів місцевих бюджетів / Л. В. Панасюк // Науковий вісник Академії ДПС України. – 2006. – № 4–5 (35). – С. 63–71.
8. Пеленко Ю. В. Місцеві фінанси: опорний конспект лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. – К. : Кондор, 2003. – 282 с.
9. Фещенко Л. В. Зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів в умовах бюджетної реформи / Л. В. Фещенко // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – № 34. – С. 157–159.
10. Цимбалюк І. О. Податкові надходження місцевих бюджетів / І. О. Цимбалюк, Н. В. Вишнеvsька // Наукові записки. – 2011. – № 16. – С. 92–97.

Рецензенти:

Савчук В.К. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри статистики та економічного аналізу Національного університету біоресурсів і природокористування України;

Терещенко В.К. – доктор економічних наук, академік УААН, професор, завідувач кафедри аграрної соціології та розвитку села Національного університету біоресурсів і природокористування України.