

СТАН ТА ШЛЯХИ ПОСИЛЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Нововолинський факультет Тернопільського
національного економічного університету,
45407, м. Нововолинськ, Волинська обл.,
бульвар Шевченка, 29,
тел.: 334440291, 32409, факс: 32409,
e-mail: rgi305@mail.ru

Анотація. Розглянуто сутність і структуру фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Проаналізовано роль податків, неподаткових надходжень та трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. Запропоновано основні напрями диверсифікації доходів місцевих бюджетів України.

Ключові слова: диверсифікація, доходи, місцевий бюджет, органи місцевого самоврядування.

Annotation. The concept and the structure of financial resources of the local government are considered. Contribution of tax, non-tax revenues and transfers to local revenues in Ukraine is analyzed. Basic trends of local revenue diversification in Ukraine are proposed.

Key words: diversification, profits, local budget, local government.

Вступ. Проблема формування дохідної бази місцевих бюджетів останніми роками перебуває в центрі уваги науковців, працівників органів виконавчої влади й місцевого самоврядування та фінансових органів. Сьогодні діюча система акумулювання доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що породжує збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів. Постійна нестача фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування та нестабільність структури доходних джерел стали проблемою національного значення. Тому вдосконалення процесів організації міжбюджетних відносин у частині формування фінансових ресурсів регіонів залишається дуже актуальним питанням. Проблеми реформування та вдосконалення системи формування дохідної частини місцевих бюджетів розглядалися та досліджувалися в працях багатьох учених, а саме: І.Демків, О.Василика, В.Зайчикової, І.Луніної, В.Опаріна, Г.Огня, В.Павлюк, І.Проніної, В.Слухая, Я.Чугунова. Належне місце в розробці цих проблем займають роботи західних учених А.Вагнер, Р.Гнейста, Л.Штейна. Проте пошук оптимальних інструментів та механізмів комплексного вирішення проблем наповнення місцевих бюджетів продовжується.

Метою статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів наповнення місцевих бюджетів та обґрунтування шляхів оптимізації формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування, розробка практичних рекомендацій щодо резервів їх зростання в сучасних умовах.

Постановка завдання. Питання оптимізації формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування набувають особливої актуальності в умовах ринкової трансформації українського суспільства та в контексті прийняття нового Бюджетного кодексу. Діюча система акумулювання доходів місцевих бюджетів характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображається нарощуванням обсягів міжбюджетних трансфертів. Реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежуються, що, у свою чергу, є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. Відносний характер фінансової незалежності

місцевого самоврядування актуалізує проблему диверсифікації доходів місцевих бюджетів в Україні.

Наукові дослідження оптимізації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, зважаючи на вищесказане, є важливими та актуальними з огляду на пошук дієвих механізмів зміцнення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Проблематиці формування доходів місцевих бюджетів присвячені праці вчених-економістів Й.Бескида, А.Буряченка, О.Василика, В.Дем'янишина, О.Кириленко, В.Кравченка, І.Луніної, І.Лютого, П.Мельника, К.Павлюка, О.Романенка, В.Федосова, С.Юрія та ін.

Більшість наукових праць зазначених учених орієнтована на виявлення загальних тенденцій функціонування місцевих бюджетів, їх формування та використання. Однак поки що залишаються недостатньо висвітленими проблематика та напрями диверсифікації доходів місцевих бюджетів України.

Відтак метою публікації є розкриття сутності та структури фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, виявлення ролі податків, неподаткових надходжень і трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів та визначення основних напрямів диверсифікації доходів місцевих бюджетів України.

Результати. Вагомий вплив на стан вітчизняної економіки здійснює регіональний рівень, де головною економічною складовою є місцеві фінансові ресурси. Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від величини й ефективності використання на даній території фінансових ресурсів. Нами сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування розглядається як фонди грошових коштів адміністративно-територіальної одиниці, що формуються в результаті надходжень у різних формах у процесі перерозподілу ВВП і забезпечують фінансування власних та делегованих функцій місцевої влади.

На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато чинників, головні серед яких:

- розподіл повноважень між органами державної влади й місцевим самоврядуванням;
- розподіл дохідних джерел державного та місцевого бюджетів;
- чинна система оподаткування, перелік податків і внесків, їх ставки, пільги;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету;
- стан фінансового ринку країни й реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик).

Румянцева Г.І. Стан та шляхи посилення дохідної бази місцевих бюджетів

жать до місцевого господарства;

- конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного стану території, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів.

Нами структура фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування розглядається як система, що складається із складових: доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної власності, благодійні й спонсорські внески, пожертвування, інші ресурси, передбачені законодавством.

Фінансові ресурси місцевої влади повинні відповідати обсягам її повноважень, установленим конституцією або законодавством. Зважаючи на значущість доходів місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні розвитку адміністративно-територіальні одиниці (АТО), нами саме акцентовано увагу на диверсифікації доходів місцевих бюджетів.

Так, аналіз доходів місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 1999–2009 рр. показує, що в останні роки спостерігалось збільшення не лише номінального рівня показників, але й щорічних темпів його зростання. Це підкреслюється такими показниками приросту доходів. Зокрема, якщо доходи місцевих бюджетів упродовж 1999–2000 рр. зростали в середньому за рік на 20,7%, то у 2005–2009 рр. – на 34% порівняно з 12,6% у період 2001–2004 рр. [2, с.48].

Розгляд структури та ключових проблем формування доходів місцевих бюджетів показав, що впродовж 2001–2009 рр. рівень податкових надходжень (як частки ВВП) знизився практично за всіма податками з 7,2% до 6,2%, за винятком податку з доходів фізичних осіб.

При цьому відстежено динаміку падіння неподаткових надходжень з 1,1% до 0,8% [2; 4].

Водночас, упродовж 2001–2010 рр., показники інших складових у структурі надходжень доходів місцевих бюджетів України характеризуються позитивною динамікою. Приріст доходів від операцій з капіталом становив 0,4%; державних цільових фондів – 0,1%; офіційних трансфертів – 2,7% [2; 4].

Зниження рівня податкових надходжень зумовлено такими причинами:

- значним погіршенням фінансово-економічного становища підприємств комунальної власності;
- збереженням максимального розміру єдиного податку для фізичних осіб – суб'єктів малого підприємництва на рівні 200 грн;
- прив'язкою максимального розміру ставок декількох місцевих податків і зборів до показника неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів показує, що в різні роки податки в доходах місцевих бюджетів посідають значну частку (відповідно: у 1999 р. – 68%; у 2010 р. – 47%). Друге місце посідають офіційні трансферти (відповідно: 17% у 1999 р. і 32% у 2010 р.). Зростання обсягів офіційних трансфертів пояснюється фінансовою неспроможністю переважної більшості адміністративно-територіальних одиниць. Так, у 2009 році до фінансово спроможних регіонів віднесено: м. Київ, Дніпропетровську, Запорізьку, Чернігівську області [3, с.30].

Разом з тим досвід формування місцевих бюджетів після набуття чинності положень нового Бюджетного кодексу не підтверджує повної фінансової самостійності місцевих бюджетів. Так, згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”, лише обмежена кількість бюджетів АТО визнана фінансово спроможними (10). При цьому, конкретизуючи фінансовий потенціал м. Нововолинськ (Волинська область), слід зазначити, що міський бюджет є дотаційним, оскільки за рахунок власних коштів формується лише 33% доходів бюджетів, а 67% – це міжбюджетні трансферти. Водночас виявлено, що бюджетоутворюючим податком є податок на доходи фізичних осіб, який становить 22,3% у доходах бюджету міста [5].

Аналіз практики процесів формування та мобілізації доходів місцевих бюджетів територіальної громади м. Нововолинськ дав можливість виявити:

- місцеві податки й збори не відіграють істотної ролі у формуванні міського бюджету, а є доповненням до загальнодержавних податків;
- трансферти посідають найбільшу частку (67%) у структурі доходів бюджету міста;
- частка податкових надходжень складає 32,5%, неподаткових – лише 0,42%;
- обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування в питаннях розширення переліку неподаткових надходжень;

- незважаючи на існування законодавчої бази щодо бюджетної сфери, не створено чіткого механізму формування доходів місцевих бюджетів, про що свідчать проблеми їх наповнюваності;
- відсутність практики органів місцевого самоврядування (ОМС) з випуску місцевих позик з метою формування доходної частини бюджетів на регіональному рівні;
- низький рівень дієвості ОМС у частині мобілізації фінансових ресурсів шляхом розміщення коштів бюджету міста на депозитних рахунках в установах банків, про це свідчить незначна частка таких доходів у структурі доходів місцевих бюджетів (лише 0,07%);
- за умов прийняття нового Бюджетного кодексу України продовження практики визначення обсягів трансфертів місцевим бюджетам без урахування показника результативності трансфертної політики, зокрема, середньодушового показника валової доданої вартості регіонального продукту;
- приналежність територіальної громади міста до регіонів-реципієнтів, що підкреслюються обсягами дотацій вирівнювання, частка якої у 2011 році склала 34,83% [5];
- недосконалість методики оцінювання соціально-економічного розвитку міста (регіону) при виділенні трансфертів, зокрема, неврахування показників щодо оцінювання діяльності місцевих органів влади в частині наповнення бюджетів на регіональному рівні.

Крім цього, сьогодні в Україні існує низка суттєвих проблем щодо формування доходної бази місцевих бюджетів:

- низький рівень ресурсної забезпеченості;
- слабка мотивація місцевої влади;
- низький рівень виконавчої дисципліни;
- недосконалість бюджетного процесу.

Отже, у контексті прийняття нового Бюджетного кодексу (2010 р.) важливою особливістю фінансової незалежності місцевого самоврядування залишається її відносний характер. Проте, на нашу думку, трансферти є економічно виправданими за умов неспроможності органів влади різних рівнів рівномірно організувати корисність місцевих суспільних благ і послуг, а через оподаткування досягти фіскальної еквівалентності, тобто привести у відповідність коло користувачів благами і послугами і тих, хто платить податки до бюджету відповідного рівня.

Разом з тим забезпечення фінансової незалежності дало б змогу підвищити ефек-

*Румянцева Г.І. Стан та шляхи посилення доходної бази місцевих бюджетів
потребу реалізації інтересів територіальних громад.*

Висновки. Узагальнення практики та проблематики існуючої системи формування місцевих бюджетів України дозволяє зробити висновки про те, що для зміцнення їх доходної частини необхідно:

- урахувувати рівень податкових надходжень у розрахунку на одиницю виробленої в регіоні валової доданої вартості;
- підвищити роль органів місцевого самоврядування та податкової служби в легалізації доходів місцевих підприємців з метою наповнення доходної частини місцевих бюджетів податковими надходженнями;
- удосконалити порядок мобілізації доходів до місцевих бюджетів шляхом спрощення процедури сплати податків до бюджету. Зокрема, припинення практики щорічного перевідкриття органами Державної казначейської служби рахунків, призначених для зарахування бюджетних надходжень та зменшення кількості таких рахунків;

- розширити перелік неподаткових платежів, які запроваджуються за рішенням місцевих рад, і дати органам місцевого самоврядування право регулювати їх розміри та встановлювати порядок їх справляння;
- удосконалити практику справляння податку на нерухомість, який є потенційним джерелом диверсифікації доходів місцевих бюджетів в Україні;
- збільшити вплив органів місцевого самоврядування на наповнення місцевих бюджетів шляхом надання самостійних прав у місцевому оподаткуванні;
- розвинути інститут місцевих податків і зборів у напрямі, який відображатиме політику органів місцевого самоврядування в галузі зайнятості, соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища;
- запровадити дієвий контроль за сплатою місцевих податків і зборів, їх правильним обчисленням та своєчасним нарахуванням шляхом закріплення функції з його здійснення за відповідними контролюючими органами [3].

Хочемо також наголосити, що ми торкнулися лише окремих аспектів формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Потребують подальших наукових розвідок перспективні напрями диверсифікації доходних джерел регіональних органів влади.

1. Бюджетний кодекс України. – Х. : Одіссей, 2010. – 128 с.
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.] ; за ред. І. О. Луніної; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 320 с.: табл., рис.
3. Особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kraina.org.ua/ua/module/Budget_expenses/conception/496/.
4. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. – 2011. – № 3. – С. 26–34.
5. Показники виконання Державного бюджету України за 2010 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main>.
6. Рішення Нововолинської міської ради Волинської області № 4/37 від 30.XII.2010 року «Про міський бюджет на 2011 рік» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.novovolynsk-rada.gov.ua/download/pish_rady/2010/4/34.30.12.2010.htm.

Рецензенти:

Гуцал І.С. – доктор економічних наук, професор, декан факультету фінансів ТНЕУ;

Криховецька З.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Прикарпатського національного університету ім. В.Стефаника.