Галина ГРУШИЦЬКА

ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Розглянуто діючий порядок формування доходів місцевих бюджетів України, виявлено найсуттєвіші його недоліки та обґрунтовано напрямки зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів в контексті зарубіжного досвіду.

The operating order of forming of profits of local budgets of Ukraine is considered, most substantial failings are exposed and directions of strengthening of profitable base of local budgets in the context of foreign experience are proved.

Важливою умовою стабілізації економічної ситуації в Україні є становлення місцевого самоврядування та забезпечення достатньої фінансової основи для стимулювання регіонів, яка сьогодні характеризується поступовим наростанням асиметрії соціально-економічного розвитку.

Для вирішення соціальних проблем та підвищення інноваційно-інвестиційної складової регіональної політики необхідні подальші перетворення, зокрема реформування міжбюджетних відносин, яке в країні проводиться повільніше, ніж реформування усієї економіки загалом, що може стати значною перешкодою для подальшого економічного зростання. Тому удосконалення процесів організації міжбюджетних відносин в частині формування фінансових ресурсів регіонів залишається дуже актуальним питанням.

Низький рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування породжується відсутністю чіткого розподілу повноважень між "центром" та регіонами, що поглиблює залежність місцевого самоврядування від центральної влади в прийнятті рішень стосовно доходів та видатків. Всі елементи оподаткування (база оподаткування, ставки, правила адміністрування та звітності) визначаються на центральному рівні, а органи місцевого самоврядування реального впливу на жодну з цих позицій не мають.

Метою статті є дослідження впливу реформування розподілу доходів між ланками бюджетної системи на стан фінансового забезпечення регіонального розвитку в Україні та обґрунтування напрямків зміцнення фінансової бази регіонів.

Окремі аспекти фінансового забезпечення регіонів та організації міжбюджетних відносин досліджували багато представників, як вітчизняної, так і зарубіжної економічної науки. Серед українських вчених треба згадати О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Сазонця, В. Швеця, І. О. Луніну, І. Чугунова та ін. Проте, незважаючи на масштабність досліджень у цій сфері, в зв'язку з визначенням нових пріоритетів та адаптації України до вимог і стандартів розвинених країн, практичні аспекти функціонування бюджетної системи та організації міжбюджетних відносин потребують подальших досліджень і науково-методологічних обґрунтувань.

Чинна система міжбюджетних відносин в Україні пройшла два етапи розвитку. Для першого (1992–2001 рр.) характерним було переважання суб'єктивного підходу в розподілі видатків і доходів між окремими ланка-

ми бюджетної системи. В основу формування дохідної частини місцевих бюджетів було покладено систему нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Ці стягнення були не єдиним джерелом доходів місцевих бюджетів, але саме вони забезпечували найвагомішу їх частку.

Протягом 1990-их рр. зусилля владних структур були спрямовані на реструктуризацію економіки областей, які призводили до збільшення диспропорцій в соціально-економічному розвитку територій. З метою подолання цих суперечностей у 2001 р. Указом Президента України була затверджена Концепція регіональної політики, проте внаслідок відсутності науково обґрунтованих джерел фінансування вона не виправдала очікувань, які на неї покладалися.

Введення в дію Бюджетного кодексу започаткувало другий етап розвитку системи міжбюджетних відносин. Було переглянуто склад доходів державного та місцевих бюджетів, проведений розподіл доходів на місцевому рівні на такі, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та розроблено формулу для розрахунку розмірів передачі коштів між бюджетами. Проте внесені зміни також не дали бажаного результату та не забезпечили фінансову автономію регіонів.

Таким чином, трансформація дохідних джерел місцевих бюджетів пройшла доволі складний шлях, який супроводжувався постійною зміною нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та пропорцій різних надходжень, що не сприяло покращенню фінансового прогнозування на тривалий період та не забезпечило стабільної основи виконання програм розвитку територіальних громад.

На цьому етапі розвитку міжбюджетних відносин спостерігається загальна тенденція до централізації бюджетних ресурсів. Обсяги коштів, які спрямовуються до Державного бюджету України, сягають 71,5% зведеного бюджету та лише 28,5% припадає на близько 12 тисяч місцевих бюджетів, що свідчить про мізерність дохідної бази адміністративно-територіальних формувань і відсутність реальних механізмів забезпечення зростання фінансової незалежності регіонів та розвитку демократії.

Слід зазначити, що частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі доходів зведеного бюджету поступово знижується. Згідно з даними табл. 1, у 2007 р. цей показник становив 28,51%, тоді як в 2001 р. – 37,33%. Одним із результатів набрання чинності Бюджетним кодексом стало суттєве скорочення надходжень і збільшення частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Крім того було надано пріоритет вирівнюванню середньодушових видатків місцевих бюджетів.

Питома вага міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів у 2001–

Таблиця 1

Доходи місцевих бюджетів України у 2001–2007 рр. [9]

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доходи місцевих бюджетів, усього млн. грн.	24850,0	28247,4	34306,5	39604,2	53677,3	74015,8	103004,9
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, %	37,33	36,11	33,14	26,63	23,68	24,12	28,51
Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів), % до ВВП	9,87	9,91	9,33	7,06	7,20	7,62	8,80

2008 рр. в середньому по країні зросла з 29,1% до 47,3%. Слід зазначити, що порівняно з 2001 р. за окремими бюджетами цей показник підвищився більш ніж удвічі, що також є відображенням тенденції поступового поглиблення залежності регіонів від центральної влади. Значення цього показника по регіонах значно коливається, зокрема в 2007 р. його розмір становив в Києві 12%, тоді як у Тернопільській області – 68,7%. При цьому субвенції з Державного бюджету, що становлять 24% доходів місцевих бюджетів, органи місцевого самоврядування не мають повноважень використовувати за власною ініціативою. Прийняття рішень відбувається на рівні центральної влади. Процедура узгодження об'єктів, які фінансуються за рахунок субвенцій, надто розтягнута в часі. Як наслідок – прийняття відповідних постанов уряду або наказів міністерств у другій половині року, що не може сприяти ефективному витрачанню коштів. Протягом 2006–2007 рр. чотири види субвенцій спеціального фонду взагалі не надавалися у зв'язку з не наповненням джерел їх фінансування, зокрема надходжень від продажу землі під об'єктами, що підлягають приватизації.

Сьогодні система бюджетного вирівнювання розвитку регіонів, яка полягає, насамперед, у спрямуванні асигнувань на капітальні витрати, працює за абсолютно необ'єктивними критеріями. Надання коштів здійснюється пропорційно чисельності населення регіону, без урахування структури економіки, інфраструктурного забезпечення і обсягів коштів, які він отримував у попередні роки.

Високий ступінь вирівнювання не створює стимулів для місцевого самоврядування щодо розвитку власної податкової бази, оскільки зусилля зі збільшення надходжень зумовлюють до зростання вилучення до Державного бюджету, а за умови одержання дотації вирівнювання нема сенсу їх збільшувати.

Серед місцевих бюджетів, які залежать від Державного бюджету, більше ніж 90% є дотаційними. Такий стан перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему свідчить про орієнтацію органів місцевого самоврядування на виконання в основному делегованих державою повноважень. Крім того збереглася успадкована ще з радянських часів практика нівелювання інтересів малих сіл і міст. За роки незалежності ситуація погіршилася: 93,7% сільських бюджетів є дотаційними, 78,9% з них – глибоко дотаційні або зовсім бідні [5].

Процедура віднесення одних адміністративно-територіальних одиниць до складу реципієнтів, а інших – до донорів є досить умовною і не завжди об'єктивно віддзеркалює стан справ порівнюваних територій. Зокрема, асиметрія рівнів фінансової забезпеченості регіонів також спричинена відмінністю нормативів та порядку залучення коштів для різних видів місцевих бюджетів. Згідно з нормами Бюджетного кодексу, до складу доходів бюджету Києва зараховується 100% податку з доходів фізичних осіб та плати за землю, тоді як до доходів бюджетів міст обласного (республіканського) значення – по 75%, а до доходів міст районного значення – відповідно 25 і 60%.

Слід зазначити, що сьогодні складається ситуація штучної дотаційності бюджетів, фінансова допомога надається регіонам зі значним економічним потенціалом. Для ліквідації таких неузгодженостей можна встановити вищі нормативи відрахувань від загальнодержавних податків на користь місцевого самоврядування. Доцільно закріпити за місцевими бюджетами нормативи відрахувань від таких загальнодержавних податків, як ПДВ та податок на прибуток підприємств, які становлять близько 60% податкових надходжень зведеного бюджету. Доцільність цієї пропозиції підтверджується міжнародним досвідом. Так, у США основним дохідним джерелом бюджетів штатів і муніципалітетів є податок з продажу, податок на нерухомість та податок з доходів фізичних осіб. 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 [2].

Застосування податкових розщеплень як інструмента фінансової підтримки місцевих бюджетів варте уваги, виходячи з таких критеріїв, як простота, прозорість, доступність для розуміння, стабільність, стимулювання органів влади та органів місцевого самоврядування до нарощування надходжень податків і розширення податкової бази.

Суперечливою є модель формування доходів районних та обласних бюджетів, передбачена Конституцією та Бюджетним кодексом України. Згідно з Конституцією ці бюджети фактично позбавляються власних і закріплених джерел доходів, адже формуються з коштів Державного бюджету для їхнього відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм [8, 89]. Декларація таких принципів формування обласних і районних бюджетів унеможливлює використання на практиці відповідними органами місцевої влади інструментів бюджетного-податкового регулювання та стимулювання розвитку регіонів.

Економічне зростання багатьох країн відбувається разом зі зростанням значення регіонального фактора, фінансів місцевих органів влади в розв'язанні стратегічних завдань розвитку територій. Як наслідок, в сучасному світі місцеве оподаткування набуває дедалі більшого значення, зокрема за переліком видів податків та розмірами надходжень. Адже за європейськими стандартами частка місцевих фінансових ресурсів у консолідованому (зведеному) бюджеті країни має становити 40–60% [6].

В Україні органи місцевої влади не мають реальних важелів для контролю значної частини власних доходів місцевих бюджетів. Найбільшу питому вагу у складі таких доходів становлять надходження плати за землю – більш як 60%. Проте розмір плати за землю може коригуватися місцевою владою лише у вузьких рамках. У сфері місцевих податків і зборів ці повноваження полягають у можливості встановлювати ставку чи суму збору в межах максимуму, який не переглядався з 1993 р., та звільняти від деяких податків.

Сьогодні суми надходжень від місцевих податків і зборів не можуть розглядатися як стабільне джерело наповнення місцевих бюджетів. Їхня питома вага у складі доходів загального фонду поступово зменшується від 3,3% у 2001 р. до 1,6% у 2008 р., що додатково підтверджує незначну фіскальну ефективність системи місцевих податків та зборів. Отже, система місцевого оподаткування вимагає докорінного реформування.

У розрізі адміністративно-територіальних формувань країни абсолютні розміри надходжень місцевих податків і зборів, їх структура мають деякі відмінності, зумовлені як рівнем соціально-економічного розвитку територій загалом, так і окремо взятими чинниками: рівнем доходів населення, галузевою спеціалізацію господарства, розвитком інфраструктури та ін. До місцевих податків та зборів слід віднести деякі із загальнодержавних податків, які мають у відповідному регіоні найвище фіскальне значення, наприклад, податок з доходів фізичних осіб.

Перспективними інструментами зростання фінансового забезпечення регіонів могли би стати місцеві екологічні податки та місцеві акцизи. Використання місцевих екологічних податків стимулюватиме покращення екологічної ситуації в регіонах та забезпечить додаткові надходження місцевих бюджетів. Зокрема, важливим аспектом податкової політики місцевих органів влади повинні стати питання екологічного менеджменту, охорони навколишнього середовища. У більшості регіонів України склалася надзвичайно тривожна екологічна ситуація, а прогресуючі негативні зміни охоплюють майже всі структурні параметри навколишнього середовища та природні ресурси. У зв'язку з цим, корисним є глибоке дослідження практики застосування фіскальних важелів і пільг щодо заохочення ефективного й раціонального використання природних ресурсів у країнах із розвинутою ринковою економікою.

З точки зору високої фіскальної ефективності до переліку місцевих податків і зборів потрібно віднести податок на спадщину, дарування, деякі види податків на майно підприємств, організацій та громадян. Ці податки дозволять перерозподіляти кошти, встановлюючи залежність між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвитку ринку нерухомості, ефективного використання суб'єктами господарювання майна тощо, що стимулюватиме органи місцевої влади створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, адже це безпосередньо впливатиме на розміри доходів місцевих бюджетів.

Зокрема, введення в дію податку на нерухомість сприятиме забезпеченню принципу соціальної справедливості та прогресивності в оподаткуванні, шляхом встановлення розміру мінімальної неоподатковуваної площі, диференціації шкали оподаткування та системи пільг.

Податок на нерухомість також широко використовується в багатьох країнах світу і є важливою складовою дохідної частини регіональних і місцевих бюджетів, хоча його частка у ВВП порівняно не висока та коливається в межах від 0,2% до 3,3%. Переваги податку полягають у простоті адміністрування, високих витратах при ухиленні від його сплати та є стабільним джерелом суспільних доходів при одночасному зниженні податкового тягаря на капітал та працю.

За даними статистичного управління Канади в 2001–2005 рр. питома вага майнових податків у доходах місцевих бюджетів цієї країни стабільно становила 40%. При цьому майнові податки є основою власних коштів органів місцевого самоврядування (до 70%). Завдяки широкій базі, до якої включено практично всі об'єкти нерухомості, майнові податки мають високу питому вагу в доходах місцевих бюджетів Франції (до 20%), Румунії (14%), Великобританії та Латвії (13%), Литви (11%) [3].

Ставки податку на нерухоме майно диференційовані залежно від об'єкта оподаткування: мінімальна ставка податку на землю – у Швейцарії 0,05–0,3%, максимальна в Угорщині (3%). Ставки податків на інші об'єкти нерухомості (будинки, будівлі та споруди) в середньому становлять 1–1,5%, залежно від функціонального призначення нерухомості [3].

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що в українській практиці формування доходів місцевих бюджетів доцільно перейти від оподаткування тільки землі до оподаткування всіх видів нерухомого майна.

Система місцевого оподаткування в Україні як важливий регулятор ринкових відносин має базуватися на принципах системності, автономності, загальності й обов'язковості, соціальної справедливості, економічної ефективності та гласності.

Фінансова стабільність регіонів певною мірою визначається питомою вагою перерозподілу через місцеві бюджети ВВП. Протягом останніх років доходи місцевих бюджетів України в складі ВВП мають тенденцію до зниження. Слід зазначити, що з 2001 р. до 2007 р. цей показник зменшився з 9,87% до 8,80%, тобто на 1,07%. Це явище зумовлене стабілізацією переліку дохідних джерел, до складу яких в основному включені прямі податки, а також зростанням реального та номінального ВВП швидшими темпами порівняно з доходами місцевих бюджетів.

Окрім цього, реформування потребує і порядок планування доходів місцевих бюджетів. Суттєвим недоліком є застосування індексу відносної податкоспроможності як одного з критеріїв для оцінки території як фінансового донора чи реципієнта. Якщо скорочення рівня збирання податків на одного мешканця громади певної адміністративно-територіальної одиниці відбувається повільніше ніж у середньому по країні, то індекс відносної податкоспроможності даної території зростає. Складається ситуація, коли за умови послаблення фінансового стану територіальної одиниці зменшуються обсяги дотацій. З метою підвищення ефективності планування доходів місцевих бюд-

жетів потрібно враховувати не порівняння фактичних і планових показників, зростання доходів порівняно з попередніми періодами, а потенційні можливості регіону.

Розглядаючи проблеми формування доходів місцевих бюджетів, слід зазначити, що в Україні застосовується система необґрунтованого надмірного вилучення фінансових ресурсів адміністративно-територіальних формувань з їх наступним частковим поверненням у формі міжбюджетних трансфертів, що не створює стимулів у органів місцевого самоврядування для забезпечення зростання економічного потенціалу регіонів, а визнання регіону донором не завжди є свідченням відсутності у нього фінансових проблем на практиці. Завданням держави має стати не зрівняння дохідності бюджетів, а оптимальне поєднання необхідності забезпечити рівний доступ до суспільних благ громадян та спрямування фінансових ресурсів у ті регіони, внесок яких у суспільний добробут вагоміший.

З метою підвищення ролі місцевих бюджетів як важеля регулювання соціально-економічних процесів у регіонах потрібно змінити принципи планування та формування доходів цих бюджетів, мінімізувати міжбюджетний перерозподіл ресурсів, застосовуючи його лише в разі вичерпання власних потенційних можливостей території. Доцільно вдосконалювати підходи щодо формування місцевих бюджетів для того, щоб забезпечити залежність соціально-економічного розвитку регіонів від його податкового потенціалу та економічного зростання.

Література

1. Бюджетний кодекс України. – К.: Видавничий дім "Скіф", 2005. – 80 с.

2. Вахненко Т. П. Реформування системи міжбюджетних відносин в Україні // Економіка. Фінанси. Право. – 2003. – № 9. – С. 3–9.

3. Вишневський В. П., Чекіна В. Д. Оподаткування нерухомості: теорія та зарубіжний досвід // Фінанси України. – 2007. – №11. – С. 43–52.

4. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2001. – №1. – С. 34–39.

5. Нагребецька І. Чи пасує нам європейська модель збалансованих інтересів? // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 76. – С. 6–7.

6. Пепа Т. П. Фінансова складова комплексного розвитку продуктивних сил регіонів України // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 34–41.

7. Слухай С. В., Гончаренко О. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. – 2007. – № 8. – С. 63–72.

8. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. – К.: НІОС., 2003. – 488 с.

9. http://www.ac-rada.gov.