

РЕЗЕРВИ ЗРОСТАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті розкрито теоретичні та практичні аспекти формування доходів місцевих бюджетів та недоліки формування дохідної частини місцевих бюджетів. Наведені основні шляхи реорганізації діючої методики формування місцевих бюджетів з одночасним збільшенням власних доходів.

В статье раскрыты теоретические и практические аспекты формирования доходов местных бюджетов и недостатки формирования доходной части местных бюджетов. Приведены основные пути реорганизации действующей методики формирования местных бюджетов с одновременным увеличением собственных доходов.

The article explores the theoretical and practical aspects of local budget revenues and disadvantages of forming a profitable part of local budgets. The basic ways of restructuring the existing methods for the formation of local budgets while increasing their own incomes.

Ключові слова: місцеві фінанси, місцевий бюджет, доходи місцевого бюджету, податки та збори.

Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети і тому їм належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Формування дохідної бази місцевих бюджетів набуває особливої актуальності серед науковців, працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та фінансових органів. Але протягом останніх років особливо актуальною стала проблема нестачі фінансових ресурсів органів місцевої влади та нестабільність джерел їхніх доходів. Виявлення резервів зростання доходів місцевих бюджетів набуває особливої актуальності в сучасних економічних умовах розвитку України та в аспекті необхідності підвищення самостійності регіонів.

Пошуку нових форм та методів формування доходів місцевих бюджетів присвячені напрацювання й пропозиції українських учених, управлінців, депутатів різних рівнів. Різноманітні аспекти реформування місцевих бюджетів, зокрема їхньої дохідної частини, досліджувало чимало українських науковців: О. Василик, Т. Єфименко, В. Зайчикова, О. Кириленко, А. Хілобок, І. Луніна, К. Павлюк, В. Руденко, О. Андрейченко, М. Бадила та ін. Однак прискорення реформування економіки країни потребує пошуку нових підходів до розв'язання проблем формування дохідної бази регіонів в Україні.

На сьогодні спроби реформування місцевих бюджетів не призвели до створення зваженої системи розподілу повноважень між органами державної та місцевої влади. Не було розроблено адекватного механізму формування місцевих бюджетів і вирівнювання їх фінансових можливостей. В економічній літературі немає науково обґрунтованих положень формування дохідної бази місцевого бюджету, яка відповідала б фінансовим вимогам покладених на місцеві органи влади повноваженням. Місцевий бюджет повинен бути потужним інструментом пристосування поточного рівня економічного та

соціального розвитку країни до пріоритетів розвитку суспільства, в ідеальному випадку він має бути складений як засіб збереження балансу інтересів між перспективами економічного росту та потребами соціального розвитку.

Метою статті є визначення особливостей формування та пошуку нових напрямків вдосконалення доходів місцевих бюджетів.

Центральною ланкою місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети, які, у свою чергу, поділяються на два рівні. Перший рівень складають бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, районів у містах. Другий рівень — Бюджет АРК, обласні бюджети, бюджети міст Києва і Севастополя, районні бюджети. Характерною особливістю системи місцевих бюджетів, що склалася в Україні, є те, що вони формуються і використовуються, згідно з Бюджетним кодексом України, за принципом самостійності. Проте незавершеність процесу становлення системи місцевого самоврядування, єдність доходних джерел усіх рівнів місцевих бюджетів, а також державного, зумовлює необхідність проведення повноцінної реформи, що гарантує фінансову самостійність і відповідальність територіальних громад.

Рівень самостійності органів місцевої влади значною мірою залежить від достатності доходної бази бюджетів місцевого самоврядування. Протягом останніх 10 років частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України знизилася майже наполовину (від 47,6% до 24,6%). А це означає, що до Державного бюджету України припадає 75,4 % зведеного бюджету. 24,6% припадає на близько 12 тисяч місцевих бюджетів, що свідчить про мізерність доходної бази адміністративно-територіальних формувань, відсутність реальних механізмів забезпечення зростання фінансової незалежності регіонів та розвитку демократії. Відбулися також певні зміни й у формуванні структури доходів місцевих бюджетів – зменшилася частка податкових надходжень (від 70% до 57%), натомість збільшилася частка офіційних трансфертів (від 31% до 43%), що свідчить про зниження стійкості доходної бази місцевих бюджетів в Україні та зниження рівня фінансової самостійності місцевих бюджетів [5, с.112].

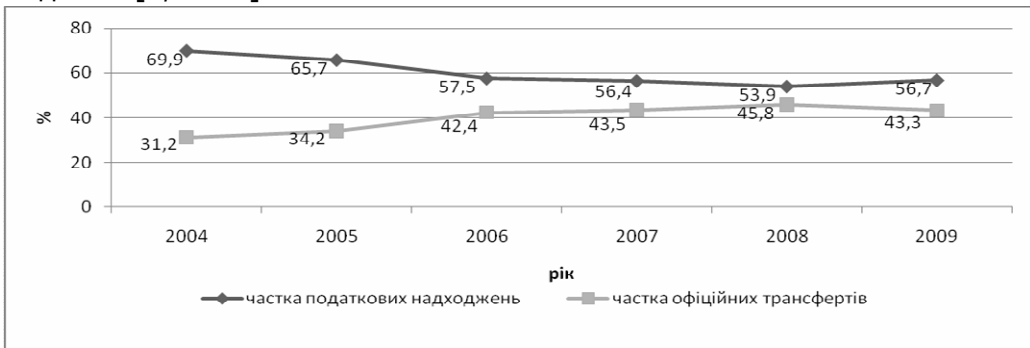


Рис. 1. Динаміка часток податкових надходжень і офіційних трансфертів місцевих бюджетів

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 й обсягів коштів, які він отримував у попередні роки. Серед місцевих бюджетів, які залежать від Державного бюджету, більше ніж 90% є дотаційними [3, с.27]. Такий стан перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетну систему свідчить про орієнтацію органів місцевого самоврядування на виконання в основному делегованих державою повноважень. Також слід зазначити, що сьогодні складається ситуація штучної дотаційності бюджетів (фінансова допомога надається регіонам зі значним економічним потенціалом).

Найвагомішою для місцевого бюджету є частка податкових надходжень. Саме від збільшення обсягу податкових надходжень залежить посилення самостійності органів місцевої влади. Хоча в Україні органи місцевої влади не мають реальних важелів для збільшення та контролю значної частини власних доходів, оскільки в законодавчих документах закріплено вичерпний перелік та граничні розміри ставок місцевих податків і зборів та розкрито механізм їх обчислення. Дослідники зауважують цілу низку вад системи місцевого оподаткування в Україні, зокрема великі затрати місцевих бюджетів зі справляння місцевих податків і зборів, що ледве покриваються надходженнями цих платежів до бюджету [2, с.36]. Враховуючи незначну фіскальну роль місцевих податків і зборів та проблеми їх адміністрування, вдосконалення системи адміністрування місцевих податків не приведе до значного нарощування доходної бази, оскільки в Україні в місцевих бюджетах взагалі склалася парадоксальна ситуація – чим більше орган місцевого самоврядування працює над збільшенням надходжень до бюджету, тим більше коштів вилучається з місцевого бюджету до Державного або зменшується обсяг міжбюджетних трансфертів. Тому особливу увагу варто приділити розширенню переліку доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, шляхом внесення до їхнього складу плати за землю у зв'язку з недостатнім фінансовим забезпеченням і необхідністю проведення на рівні обласного та районних бюджетів видатків по цій категорії.

Одним із додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів власними доходами може стати перегляд на державному рівні діючих меж ставок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва – фізичних осіб. За розрахунками, підвищення розміру ставок єдиного податку у межах від 100 до 500 грн. збільшило б надходження до загального фонду місцевих бюджетів у середньому на 7,8%, або 31,2 млн. грн. [4, с.146].

Ще одним перспективним джерелом наповнення місцевих бюджетів є збільшення обсягу податку з доходів фізичних осіб. Для забезпечення збільшення доходів бюджету від податку з доходів фізичних осіб потрібно

збільшити рівень заробітної плати, ліквідувати заборгованості із заробітної плати, зменшити або ліквідувати тінізацію доходів, що потребує дій від центральних органів виконавчої влади.

Одним із джерел бюджетних надходжень на місцевому рівні є власність, що знаходиться в розпорядженні місцевих органів влади, яка на сьогодні використовується недостатньо ефективно. З цією метою необхідно здійснити передачу об'єктів комунальної власності, продаж в оренду, з можливим частковим продажем. У розпорядженні місцевих органів влади повинні залишитись тільки ті об'єкти, що безпосередньо впливають на життєдіяльність громадян, враховуючи фінансові можливості бюджету.

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 [1, с.86].

Урядом планується ввести податок на нерухоме майно, але він збільшує податковий тиск на громадян, рівень доходів яких є одним з найнижчих в Європі і платоспроможність яких щодо сплати цього податку можна ставити під сумнів. І тому, на нашу думку, введення нових місцевих податків не повністю відповідає вимогам податкового принципу платоспроможності, а також для ефективного виконання бюджетів питома вага окремих джерел фінансування не повинна перевищувати 30-35%, причому основна проблема зміни системи оподаткування полягає в тому, щоб забезпечувати передбачуваність і стабільність податкових надходжень до місцевих бюджетів, сприяти зростанню зацікавленості органів місцевого самоврядування в економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Низка вчених вважає, що досить ефективним методом збільшення дохідної частини місцевих бюджетів є залишення 20% ПДВ на місцях, що дозволить досить суттєво знизити обсяг міжбюджетних трансфертів. Вибір частки ПДВ, що надходить у місцеві бюджети, на рівні 20% не є випадковим. Подальше збільшення частки зібраного ПДВ, що залишається на місцях, скажімо, до 30% призведе до появи надлишкових коштів у місцевих бюджетах і до необхідності зворотних трансфертів до Державного бюджету. Запропоноване вдосконалення міжбюджетних стосунків на принципах суттєвого обмеження трансфертів аж до повної відмови від трансфертів самодостатнім регіонам сприятиме подоланню «утриманських» настроїв [3, с.29]. Від цього також виграє і Державний бюджет, оскільки зацікавленість місцевих органів влади

сприятиме більш повному збиранню загальної суми ПДВ, у тому числі і для Держбюджету.

Розв'язання проблеми, пов'язаної зі збільшенням власної дохідної бази місцевих бюджетів, неможливе без прийняття відповідних урядових рішень, зокрема щодо:

• збільшення граничних розмірів ставок податків і зборів, які встановлюються місцевими органами (фіксований податок, вартість торгових патентів);

• збільшення доходів "другого кошика" місцевих бюджетів за рахунок пропорційного розподілу між бюджетами різних рівнів податку на прибуток підприємств: 50% – до Державного бюджету; 50% – до місцевих бюджетів за місцем розташування суб'єкта господарювання [2, с.37];

• прискорення урядом запровадження і закріплення за місцевими бюджетами податку на нерухомість як постійного, надійного та стабільного джерела доходів загального фонду.

Місцеві бюджети є важливим економічним важелем регіонального розвитку. Важливим завданням фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб громади та сприяння соціально-економічному розвитку регіону і саме тому основним джерелом формування місцевих бюджетів мають бути власні доходи, а не надходження з центру у вигляді дотацій і субвенцій. Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів має відбуватися за рахунок збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів в контексті децентралізації всього бюджетного процесу. Нами були наведені найбільш дієві методи щодо можливості зростання доходів місцевих бюджетів (збільшення ставок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, ведення місцевих екологічних податків та місцевих акцизів, закріплення за місцевими бюджетами податку на нерухомість, направлення 50% податку на прибуток підприємств до місцевого бюджету) на сучасному етапі розвитку України. Звичайно, йдеться не про одночасне запровадження всіх цих змін. Робити це необхідно обережно, поетапно і в контексті реформи всієї податкової системи, під час якої доцільно збалансувати співвідношення між надходженнями від загальнодержавних і місцевих податків на користь значного підвищення частки других.

Список використаних джерел:

1. Андрейченко О. Нові підходи до формування дохідної бази місцевих бюджетів / О.Андрейченко // Фінанси України. – 2009. – №7. – С. 84–87.
2. Бадила М. Фінансове забезпечення місцевих бюджетів: сучасний стан та перспективи вдосконалення / М.Бадила // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – №8. – С. 35–39.
3. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів / К.В.Павлюк // Фінанси України. – 2008. – №4. – С. 24–31.
4. Руденко В. Перспективи вдосконалення системи місцевого оподаткування в Україні / В. Руденко // Регіональна економіка. – 2008. – № 9. – С. 145–147.
5. Хілобок А. Шляхи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів України / А.Хілобок // Гроші, фінанси і кредит. – 2010. – №1. – С. 111–115.