

2. Економічна енциклопедія : у 3 т. / [відп. ред. С. В. Мочерний та ін.]. – К. : Видавничий центр “Академія”. – 2001. – Т. 2. – 848 с.
3. Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
4. Юрій С. І. Казначейська система : підручник / С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич. – 2-ге вид. змін. та доп. – Т. : Карт-бланш, 2006. – 818 с.
5. Бюджетний менеджмент : підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

Рецензенти:

Гуцал І.С. – доктор економічних наук, професор, декан факультету фінансів Тернопільського національного економічного університету;

Кириленко О.П. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету.

УДК 336.14:352:330.56

ББК 65 (4 Укр) 261.34

Клівіденко Л.М., Якимчук Л.В.

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ І ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Вінницький інститут економіки ТНЕУ,
Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України,
кафедра фінансів і кредиту,
21030, м. Вінниця, просп. Юності, 40, кв. 6,
тел.: 0633260151,
e-mail: klividenko@mail.ru

Анотація. У статті розглянуто основні проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів і запропоновано шляхи їх вирішення на основі вдосконалення податкової бази.

Ключові слова: фінансові ресурси, місцеві бюджети, доходи бюджету, податкові надходження, неподаткові надходження, офіційні трансферти, місцеві органи влади.

Annotation. The article considers the main problems of formation of income assets within local budgets hence the ways to rectify them by improving the tax basis are proposed.

Key words: finance resources, local budgets, budget revenue, tx proceeds, non-tax proceeds, official transfers, local authorities.

Вступ. Місцеві бюджети є основним інструментом, за допомогою якого місцева влада реалізує на практиці програму соціально-економічного розвитку регіону. Але механізм формування місцевих бюджетів є не ефективним, що підтверджується недостатньою кількістю фінансових ресурсів у місцевому бюджеті.

Ось чому сьогодні для України особливо актуальною постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету і, що найголовніше, доходів між різними ланками бюджетної системи. Водночас питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без урахування двох інших.

Дослідженню проблеми формування і використання фінансових ресурсів на регіональному рівні присвячені наукові роботи відомих вітчизняних учених: О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, І.Л. Сазонця, О.О. Сундової, Ц.Г. Огонь, В.Я. Швеця,

С.І. Юрія та ін. Проте багато питань, пов'язаних з розвитком місцевих бюджетів, чекають на своє практичне вирішення.

Постановка завдання. Розкриття механізму наповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів.

Фінансовою основою місцевих органів влади є доходи місцевих бюджетів. Доходи місцевих бюджетів – економічна категорія, яка відображає відносини з приводу формування і використання фінансових ресурсів на регіональному рівні, призначених для реалізації функцій місцевих органів влади.

Останнім часом загальнодержавною стала проблема недостатності органів місцевого самоврядування у фінансових ресурсах. Це зумовлено низкою причин, серед яких [2]:

- відсутність у Бюджетному кодексі розподілу повноважень місцевих органів влади на делеговані й власні, що призводить до економічно неефективного використання обмежених бюджетних коштів;
- високий рівень концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні для населення регіонів соціально-економічних проблем;
- висока частка регулюючих доходів у структурі надходжень до місцевих бюджетів і низька питома вага закріплення за територіями податкових платежів;
- діюча практика формування місцевих бюджетів, яка передбачає механізм централізованого встановлення нормативів від регулюючих доходів, хоча вони й суперечать принципам бюджетної децентралізації;
- неможливість змінювати індекс відносної платоспроможності, на основі якого розраховують обсяги трансфертів, частіше ніж раз на три роки, що призводить до ігнорування змін, які відбуваються в податковій базі регіону в процесі розвитку економіки.

Ситуація, що склалася, позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки й соціальної сфери від можливостей і бажання вищестоящих органів влади вирішувати проблеми, що виникли в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Назріла необхідність пошуку ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і, що головне, доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і жоден із цих елементів не може бути реформованим без двох інших.

Так, результати теоретичних досліджень свідчать про складність становлення матеріально-фінансової бази місцевих органів влади: з одного боку, існує тенденція до зростання соціальної складності місцевих бюджетів як їх складової та їх залежності від міжбюджетних трансфертів, з іншого, – зросли політичні можливості місцевого самоврядування, що призводить до активізації його намагань реалізувати свою провідну роль у соціально-економічному розвитку території.

Слід зазначити, що фінансовою основою органів місцевого самоврядування є дохідна частина місцевих бюджетів, яка формується за рахунок власних і закріплених джерел, загальнодержавних податків і зборів та інших необов'язкових і трансфертних платежів [1].

Згідно з Бюджетним кодексом України, дохідна частина бюджету формується за рахунок власних коштів місцевих бюджетів шляхом податкових, неподаткових надходжень, інших надходжень та офіційних трансфертів. Розглядаючи доходи бюджету

Вінницької області, ми бачимо, що спостерігається тенденція до зростання (табл.1). Так, за 2007–2009 рр., як свідчать дані табл. 1, частину доходів місцевого бюджету становлять офіційні трансфери, а саме: у 2007 році – 56,7%, у 2008 році – 55,2% та у 2009 році – 61,1%. Така надмірна частка трансфертних платежів не може стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування власної дохідної бази. У свою чергу, це дозволяє деякою мірою виконувати свої функції, але втрачається їх зацікавленість у збільшенні надходжень від власних і закріплених дохідних джерел.

При цьому податкові надходження в доходах бюджету Вінницької області у 2007–2009 роках посідали лише друге місце й складали, відповідно, 26,7%, 28,5%, 32,4%.

Таблиця 1

Доходи місцевого бюджету Вінницької області у 2007–2009рр.*

Показники	Роки					
	2007		2008		2009	
	млн грн	%	млн грн	%	млн грн	%
Усього доходів місцевого бюджету Вінницької області, у тому числі:	2 571,3	100	3 472,7	100	4 164,8	100
Податкові надходження	687,6	26,7	991,1	28,5	1 348,9	32,4
Неподаткові надходження	111,0	4,3	127,4	3,7	156,5	3,8
Інші надходження	315,8	12,3	437,5	12,6	112,4	2,7
Офіційні трансфери	1 456,9	56,7	1 916,7	55,2	2 547,0	61,1

* За статистичними даними.

Як свідчать дані табл. 1, доходи місцевого бюджету Вінницької області мають тенденцію до зростання. Так, у 2009 році вони, у порівнянні з 2007 роком, збільшилися на 1 593,5 млн грн, або на 61,9%. Слід зазначити, що серед доходів місцевого бюджету Вінницької області лівову частку займають офіційні трансфери, які, порівнюючи 2009 рік з 2007 роком, збільшилися на 1 090,1 млн грн, або на 4,4%, це не стимулює органи місцевого самоврядування до нарощування власної дохідної бази, але дозволяє вирішити ряд соціально-економічних проблем. Друге місце після офіційних трансфертів займають податкові надходження, які теж зростають у 2009 році в порівнянні з 2007 роком на 661,3 млн грн, або на 5,7%. У свою чергу, таке збільшення зумовлено тим, що зросли комунальний податок, податок з реклами, ряд зборів, які стягуються. Негативна тенденція спостерігається в неподаткових та інших надходженнях. Так, проаналізувавши три роки, ми можемо побачити, що у 2009 році неподаткові надходження в грошовій формі збільшилися на 45,5 млн грн, а у відсотковому співвідношенні зменшилися на 0,5%, порівняно з 2007 роком, інші надходження теж зменшуються у 2009 році порівняно з 2007 роком на 203,4 млн грн, або на 9,6%. Таке зменшення пов'язано з економічним станом у країні.

На рис. 1 подано динаміку надходжень доходів до місцевих бюджетів за 2007–2009 рр.

Отже, ми вважаємо, що об'єктивною передумовою існування місцевих фінансів є наявність системи самостійних місцевих бюджетів. Однак сучасний стан формування доходів місцевих бюджетів свідчить про недостатню, слабку фінансову базу місцевих органів влади. Це потребує корінного реформування системи мобілізації доходів бюджетів місцевого рівня. Дохідна частина місцевих бюджетів повинна відповідати потребам органів місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій.

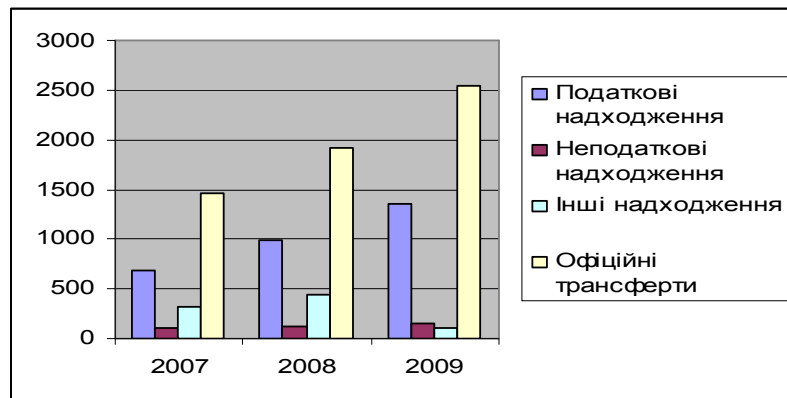


Рис. 1. Доходи місцевого бюджету Вінницької області у 2007–2009 рр. [5]

Про рівень фінансової автономії органів місцевої влади значною мірою свідчать показники питомої ваги місцевих податків і зборів у загальній сумі доходів Вінницької області.

Таблиця 2

Питома вага місцевих податків і зборів у доходах бюджету Вінницької області у 2007–2009 рр.*

Показники	Роки			Відхилення 2009 р. від 2007 р.	
	2007	2008	2009	млн грн.	%
Усього доходів бюджету Вінницької області, млн грн, у тому числі	2 571,3	3 472,7	4 164,8	1 593,5	62,0
Місцеві податки та збори бюджету Вінницької області, млн грн	14,3	16,3	18,3	4	28,0
Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету Вінницької області, %	0,56	0,47	0,44	-0,12	-21,4

* Складено авторами за даними статистики та Головного фінансового управління Вінницької обласної державної адміністрації.

Як свідчать дані табл. 2, усього доходи бюджету Вінницької області збільшилися протягом 2007–2009 років на 1 593,5 млн грн, або на 62% за рахунок податкових і неподаткових надходжень та офіційних трансфертів. Місцеві податки й збори складають незначний обсяг у сукупних доходах бюджету регіону та мають тенденцію до збільшення їх частки у 2009 році в порівнянні з 2007 роком на 4 млн грн, або на 28%, хоча абсолютне значення надходжень місцевих податків і зборів зростає за рахунок комунального податку, податків з реклами, а також за рахунок ряду зборів, які стягуються. Частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету Вінницької області у 2009 році в порівнянні з 2007 роком зменшилася на 0,12 млн грн, або на 21,4%, що є негативним фактором [5].

На наш погляд, формування доходної частини місцевих бюджетів відбувається в достатньо складних умовах. Неналежне забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування, а саме – нестача фінансових ресурсів і нестабільність у них доходних джерел, стали проблемою загальнодержавної ваги. Питання формування доходів місцевих бюджетів та побудови системи бюджетного вирівнювання за умов проведення

державної регіональної фінансової політики відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, досліджені ще не повно. У процесі побудови бюджетної системи в країні мало використовується зарубіжний досвід, а при визначенні доходних баз місцевих бюджетів майже не застосовуються ефективні економіко-математичні моделі. Проведені дослідження спрямовані на вирішення тих нагальних проблем, унаслідок яких на місцях не вирішуються найболючіші соціально-економічні проблеми, занепадають місцеве господарство, соціально-культурна сфера: освіта, охорона здоров'я тощо. З урахуванням цього в Україні необхідно запроваджувати найсучасніші підходи до формування доходів місцевих бюджетів, зокрема, нові засоби автоматизації, адже успіх економічного розвитку значною мірою залежить від створення оптимального розміру місцевих бюджетів і форм бюджетних взаємовідносин [6].

Дослідження показують, що останнім часом назріла необхідність пошуку ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і, що головне, доходів між різними ланками бюджетної системи.

Ми вважаємо, що для вдосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів слід провести такі заходи, які знайшли своє відображення в Податковому кодексі:

- установити дострокові нормативи відрахувань від регулюючих податків для всіх регіонів, які створили б стабільні надходження в місцеві бюджети;
- реформувати системи місцевого оподаткування на основі відмови від неефективних податків і зборів, які не мають ні фіскального, ні регулюючого значення;
- передати органам місцевого самоврядування ті фіскальні інструменти, які фактично є місцевими (тобто зараховуються до місцевих бюджетів) – плату за землю та податок з власників транспортних засобів, що мають високу прибутковість і стабільно надходять до бюджету;
- віднести до місцевих податків і зборів податки на бізнес.

Висновки. Таким чином, вирішення розглянутих проблем стосовно формування дохідної частини місцевих бюджетів значною мірою визначило б фінансову самостійність регіонів країни. Це, у свою чергу, сприяло б формуванню демократичних економічних відносин в Україні.

1. Бадида М. Роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів бюджету міста / М. Бадида // Ринок цінних паперів України. – 2007. – № 11–12. – С. 35–41.
2. Коцацкий В. Проблемы формирования местных бюджетов / В. Коцацкий // Економіка, фінанси, право. – 2005. – № 2. – С. 10–15.
3. Міхеєнко Т. В. Формування доходів місцевого бюджету: теоретичні і практичні аспекти / Т. В. Міхеєнко // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – №12. – С. 39–77.
4. Свердан М. М. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: сучасні тенденції та можливості удосконалення / М. М. Свердан // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту : науковий журнал. – 2009. – № 1. – С. 245–266.
5. Статистичний щорічник Вінниччини за 2009 рік / [за ред. С. Н. Ігнатова]. – Вінниця : Головне управління статистики у Вінницькій області, 2010. – С. 632.
6. Долішній М. І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні / М. І. Долішній // Регіональна економіка. – 2009. – № 3. – С. 9–17.

Рецензенти:

Якимчук К.Д. – проректор з науково-методичної роботи, доктор економічних наук, професор Вінницького кооперативного інституту;

Петренко М.І. – завідувач кафедри фінансів, доктор економічних наук, професор Вінницького кооперативного інституту.