

УДК 336.14:330.56(477)

М. Трещов

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено комплекс проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Визначено основні тенденції розвитку дохідної бази місцевих бюджетів та розроблено пропозиції щодо розширення потенційних можливостей нарощування фінансових ресурсів територіальних громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, місцеві бюджети, доходи, акцизний податок, екологічний податок, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс.

В умовах трансформації економіки України забезпечення належного фінансового ресурсу місцевих бюджетів для виконання органами місцевої влади покладених на них повноважень набуває особливої значущості. Адже переважно через місцеві бюджети проводиться фінансування заходів економічного і соціального розвитку територій.

Формування дохідної бази зумовлює багато обґрунтованих нарікань, оскільки спостерігається стійка тенденція недофінансування базових соціальних потреб територіальних громад, а питома вага соціально-захисених статей видатків у загальному обсязі бюджетів становить 99%.

Тому важливо дослідити тенденції розвитку дохідної бази бюджетів територій для означення кола проблем у процесі формування дохідної частини місцевих бюджетів та винайдення шляхів їх вирішення.

Проблемам модернізації доходів місцевих бюджетів присвячені дослідження В. Андруценка, Н. Бойцун, Т. Безверхнюк, В. Федотова, Ю. Ганущака, В. Гейця, Г. Васюкова, Н. Калінюк та інших. Проте, незважаючи на значні наукові напрацювання в цій сфері, результати яких були відображені в новій редакції Бюджетного кодексу та Податковому кодексі, проблема недостатності дохідного ресурсу місцевих бюджетів для надання якісних публічних послуг залишається невирішеною, що гальмує процес розвитку територіальних громад та потребує розробки нових ефективних шляхів досягнення фінансової самостійності місцевих бюджетів.

Метою статті є визначення основних тенденцій розвитку дохідної бази місцевих бюджетів та розробка пропозицій щодо розширення потенційних можливостей нарощування фінансових ресурсів територіальних громад.

Доходи місцевих бюджетів є ресурсом органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування для виконання покладених на них власних і делегованих повноважень. Від якості наповнення дохідної частини місцевих бюджетів напряму залежить якість надання громадянам соціальних, освітніх, культурних, адміністративних та інших послуг і, врешті-решт, розвиток територіальних громад.

Наявні фінансові ресурси місцевих бюджетів є вирішальними факторами їх самостійності. Вони дають змогу органам місцевої влади впливати на рівень задоволення базових потреб мешканців територіальних громад, поліпшувати інфраструктуру, стимулювати залучення інвестицій та підвищувати конкурентоспроможність територій.

Усе це, своєю чергою, сприяє зміцненню фінансового потенціалу регіонів, максимальному залученню до бюджетів резервних надходжень, спроможності місцевих органів влади надавати громадянам якісні та своєчасні послуги.

Для подальшого напрацювання пропозицій щодо модернізації дохідної частини місцевих бюджетів проведемо аналіз тенденцій розвитку дохідної бази місцевих бюджетів України.

Ретроспектива становлення системи бюджетних відносин в Україні засвідчує наявність трьох етапів формування системи мобілізації доходів до місцевих бюджетів.

Перший етап (1992 – 2001 рр.) відрізнявся тим, що дохідна частина місцевих бюджетів формувалася в “ручному режимі”, а саме щорічно після визначення необхідних обсягів видатків місцевих бюджетів відповідно до них моделювалася дохідна частина згідно з системою нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Як наслідок, у законах України про Державний бюджет на відповідний рік змінювалися відсотки відрахувань від окремих податків і зборів, які залишали на місцевому рівні.

Доцільно відзначити, що технологічно для обласних бюджетів використовувалися як індивідуальні, так і універсальні для всіх регіонів нормативи. Для решти місцевих бюджетів такі нормативи завжди встановлювалися окремо.

Такий підхід до розподілу мобілізованих на територіях обов’язкових платежів вказує на абсолютну суб’єктивність у розподілі фінансових ресурсів на локальному рівні. Це викликало значні дискусії щодо відсутності загальноприйнятних правил формування доходів місцевих бюджетів, що зводило нанівець результативність організаційних заходів місцевих органів влади щодо покращення свого фінансового стану вже в наступному році, оскільки додаткові обсяги мобілізації податків і зборів вилучалися до державного бюджету.

Фактично цей механізм легітимно обумовлював безперешкодне лобювання інтересів конкретних територій, надаючи їм необхідний обсяг фінансового ресурсу, при цьому обмежуючи можливості розвитку інших громад, фінансування соціальних, освітніх, культурних та інших потреб яких не відповідали популістським цілям правлячих політичних сил.

Як результат, протягом десятиліття в Україні посилювалися диспропорції розвитку регіонів, які додатково погіршили зволікання в проведенні інституційних реформ, насамперед адміністративно-територіальної, соціального захисту населення, медичної, освітньої та пенсійної.

Першим кроком на шляху до вирішення означеного кола проблемних питань стало прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу, що започаткувало другий етап формування дохідної частини місцевих бюджетів (2002 – 2010 рр.), на якому стартувала бюджетна реформа.

З 2001 р. регулювання процесу механізми формування доходів на місцевому рівні стали прозорішими, адже була створена система більш зрозумілих і об’єктивних відносин між урядом, органами місцевого самоврядування та виконавчої влади у сфері перерозподілу фінансових ресурсів.

Було змінено підходи до формування бюджетів різних рівнів. Органи місцевої влади одержали більше самостійності у процесах розробки власної бюджетної політики, стали незалежними один від одного. І головне – відбувся перехід від “ручного” управління ресурсами місцевих бюджетів з боку центральних органів влади до формульного підходу при розрахунку доходів і визначення міжбюджетних трансфертів.

Основними нововведеннями в частині формування дохідної частини місцевих бюджетів стали:

- перегляд доходів державного та місцевих бюджетів;
- поділ доходів місцевих бюджетів на ті, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і використовуються на фінансування делегованих повноважень органів місцевої влади, і ті, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та спрямовуються на фінансування власних повноважень;
- застосування формули до розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Окрім того, здійснено перехід до прямих відносин між державним бюджетом і обласними, бюджетом Автономної республіки Крим, районними, міст обласного і республіканського значення бюджетами. Тобто, регіональну владу позбавлено одного з найважливіших важелів впливу на органи місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади.

Убачалося, що запровадження такого механізму бюджетування має забезпечити місцеві бюджети належним фінансовим ресурсом та стимулювати розвиток територій. Проте в найкоротший проміжок часу стало очевидно, що досягнення відповідної самостійності було насправді лише популістським гаслом.

Протягом перших п'яти років після введення в дію Бюджетного кодексу на органи влади базового рівня одержували задовільний фінансовий ресурс для фінансування потреб територіальних громад. Проте зупинка проведення подальших реформ у бюджетній сфері та взагалі інституційних реформ у країні фактично знищила усі позитивні результати від реалізації попередніх заходів. Ми не можемо говорити про самостійність місцевих органів влади, якщо понад 90% їх бюджетів у багатьох випадках складали трансферти з державного бюджету, а з власних доходів вони не могли забезпечити навіть виплату заробітної плати голові відповідної ради.

При всьому цьому органи місцевого самоврядування не мали дієвих інструментів для збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів. Вони і далі залишалися позбавленими реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування податків, які визначаються на центральному рівні. Загалом існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати. Але реальних повноважень щодо мобілізації цих ресурсів органи місцевого самоврядування не мають [1].

Отже, головними проблемами розвитку дохідної бази місцевих бюджетів на другому етапі стали:

- значна залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету та недостатність визначених Бюджетним кодексом джерел формування їх дохідної частини для надання базових соціальних та адміністративних послуг населенню;
- перетворення більшості місцевих бюджетів на “каси з виплати заробітної плати” [2], що засвідчило практичну відсутність коштів на фінансування видатків розвитку територіальних громад;
- впровадження механізму фінансування потреб соціально-економічного розвитку окремих лобістських територій і проектів місцевого значення за рахунок додаткових субвенцій із державного бюджету, що спричиняло додаткові диспропорції в розвитку регіонів;
- перманентне кредитування видатків державного бюджету з єдиного казначейського рахунку за рахунок доходів місцевих бюджетів, що не залишало органам

місцевої влади фінансового ресурсу навіть на фінансування соціально-захищених статей видатків та спричиняло соціальну напруженість на територіях.

Цей комплекс проблемних питань призвів до актуалізації необхідності внесення змін до Бюджетного кодексу, що започаткувало третій етап модернізації системи формування дохідної частини місцевих бюджетів.

Тож новою редакцією Бюджетного кодексу від липня 2011 р. було розширено перелік джерел доходів місцевих бюджетів, упроваджено механізм стимулювання місцевих органів влади за приріст доходів державного бюджету і механізм середньострокового бюджетного планування. Можна стверджувати, що ці зміни дійсно були спрямовані на поліпшення фінансового стану місцевих бюджетів та є системними.

Розширення фінансових можливостей місцевих бюджетів відбулося внаслідок:

– передачі з державного бюджету до доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, 50 відсотків контингенту надходжень платежів за надра загальнодержавного значення, зборів за спеціальне використання водних і лісових ресурсів, 6 видів плати за ліцензії та сертифікати, реєстраційного збору за проведення державної реєстрації, плати за надані в оренду ставки, які знаходяться в басейнах річок загальнодержавного значення, і плати за використання інших природних ресурсів;

– збільшення бази джерел доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, унаслідок спрямування до їх складу деяких джерел доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зокрема: фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності, усього контингенту надходжень плати за землю, плати за торговий патент на здійснення підприємницької діяльності та надходжень адміністративних штрафів;

– зарахування до бюджету розвитку єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що є найбільш вагомим зміною, адже місцеві органи влади одержали потужний стимул до залучення реального джерела фінансування заходів щодо розвитку територіальних громад.

При цьому поповнення місцевого фінансового ресурсу, що не враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів, не можна вважати абсолютним позитивом, оскільки забезпечення видатків, які повинні фінансуватися за рахунок цих джерел, гарантується держбюджетом, і в разі їх недостатності покривається за рахунок міжбюджетних трансфертів. Проте це має стимулювати органи місцевої влади до пошуку резервів мобілізації податків, досягнення фінансової самостійності, що своєю чергою є передумовою для підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості територій.

Окрім того, місцеві органи влади одержали стимул до нарощення обсягів мобілізації на їх території найпотужніших джерел доходів державного бюджету – податку на прибуток підприємств, що не належать до державної чи комунальної власності, та акцизного збору.

Згідно з новою редакцією Бюджетного кодексу, до їх дохідної частини зараховується 50% понадпланових надходжень цих податків, які визначаються законами України про Державний бюджет на відповідний рік [3].

Проте місцеві бюджети були позбавлені податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, за рахунок коштів якого фінансувалися заходи з будівництва, ремонту і реконструкції автодоріг місцевого значення.

Замість нього, відповідно до ст. 103¹ Бюджетного кодексу, до місцевих бюджетів спрямовано субвенцію з державного бюджету на будівництво, реконструкцію, ремонт

та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах за рахунок 15% надходжень наступних джерел спеціального фонду державного бюджету:

– акцизного податку з підакцизних товарів (продукції) в частині нафтопродуктів і транспортних засобів;

– ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них;

– плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні [4].

При цьому зазначена субвенція розподіляється між місцевими бюджетами, враховуючи такі параметри:

– кількість населення;

– обсяги доходів відповідних місцевих бюджетів від податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів до 2010 р. (останнього року адміністрування цього податку);

– розміри відрахувань збору за першу реєстрацію транспортного засобу до відповідних місцевих бюджетів [5].

Але на жаль субвенція з державного бюджету обмежила самостійність органів місцевої влади в повноваженнях щодо наповнення власної дохідної частини та є каталізатором виникнення потенційних ризиків невиконання запланованих заходів із утримання і розвитку транспортної інфраструктури територій. Ці негативні аспекти справилися у 2013 р., коли при запланованих 2 390,9 млн грн до дохідної частини місцевих бюджетів було перераховано лише 1 766,4 млн грн субвенції, або 73,9% до плану [6]. Офіційним поясненням цієї проблеми є невиконання планів надходжень до державного бюджету акцизного податку на нафтопродукти. Проте до нього необхідно ставитися досить критично, адже загальновідомо, що вжиття організаційних заходів щодо мобілізації податків на центральному рівні має меншу ефективність, ніж на рівні територій. Окрім того, надаючи міжбюджетний трансферт місцевим бюджетам держава позбавляє їх стимулів до активізації нарощування власних дохідних джерел.

Отже, враховуючи специфіку адміністрування акцизного податку на нафтопродукти, вважаємо доцільним запропонувати його стягнення не виключно з виробників та імпортерів продукції, а і з суб'єктів господарювання, які займаються продажем пального кінцевим споживачам. При цьому, на нашу думку, необхідно частину акцизного податку, яка буде стягуватися з виробників та імпортерів продукції, зараховувати до державного бюджету, а іншу частину – до місцевих бюджетів, надавши органам влади відповідного рівня право самостійно встановлювати ставки акцизу з суб'єктів господарювання, які реалізують пальне кінцевим споживачам, визначивши при цьому максимальні ставки “місцевого акцизу”.

Це створить можливості для територій щодо акумулювання належного фінансового ресурсу для утримання і розвитку доріг комунальної власності.

Окрім того, позитивною є ідея передачі доріг місцевого значення, що у загальному користуванні, до сфери управління на локальному рівні, що дасть змогу прискорити розвиток мережі автомобільних доріг та поліпшити їх транспортно-експлуатаційний стан, сприятиме підвищенню конкурентоспроможності мережі автомобільних доріг державного значення для збільшення обсягу транзитних перевезень і туристичних поїздок, надасть поштовх до розвитку мережі автомобільних доріг у кожному регіоні відповідно до темпів зростання кількості транспортних засобів.

І що найважливіше призведе до:

- підвищення якості управління дорожнім господарством на автомобільних дорогах місцевого значення шляхом оперативного прийняття місцевими органами виконавчої влади ефективних рішень і підвищення рівня їх відповідальності за стан зазначених автомобільних доріг;

- поліпшення стану автомобільних доріг, зокрема для забезпечення роботи автобусних маршрутів до сільських населених пунктів;

- покращення зручності та безпеки руху.

Але головною проблемою у втіленні цієї ідеї є недостатній рівень фінансування. Тому пропонуємо бюджетне фінансування на місцеві й державні дороги розподіляти пропорційно до співвідношення їх протяжності у регіонах і спрямовувати до місцевих бюджетів або у вигляді субвенції з державного бюджету (аналогічно субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності) або надавши право місцевим органам влади встановлювати муніципальну частину акцизного податку на нафтопродукти, змінивши порядок його адміністрування. При цьому в першому випадку важливо підвищити чинні ставки акцизного збору принаймі в 2,5 раза до середньоєвропейського рівня.

Так, якщо в Україні ставка акцизу за тону бензину становить 198 євро (для дизельного палива – 46 – 98 євро), то в ЄС в середньому – 466 євро за тону (і 375 євро за тону дизпалива). До прикладу, в Німеччині акцизна ставка за тону бензину становить 851 євро, а за тону дизпалива – 534 євро, в Польщі – 494 і 375 євро відповідно.

Задля зменшення рівня ризику впровадження запропонованої нової моделі управління фінансовим забезпеченням утримання автомобільних доріг загального користування впровадженню цієї моделі у повному обсязі у практику повинна передувати реалізація, впродовж 3 – 5 років, пілотних проектів у різних за рівнем соціально-економічного розвитку регіонах.

Іншим нагальним питанням є зниження питомої ваги зарахування екологічного податку до місцевих бюджетів від 70% до 35% шляхом зростання частки державного бюджету (від 30% до 65%). За фактом таке зниження не призведе до номінальних втрат фінансового ресурсу природоохоронного фонду місцевих бюджетів через скасування пільгових ставок оподаткування, які зростають вдвічі. Однак спостерігається поступова суцільна централізація ресурсу в державному бюджеті та позбавлення частини повноважень місцевих органів влади. Важливо розуміти, що природоохоронні заходи мають втілюватися власне в регіонах, які найбільш страждають від забруднення і на території яких стягується екологічний податок. Замість проведення природоохоронних заходів в екологічно небезпечних регіонах на власний розсуд територіальної влади та мінімізації шкідливого впливу на життя населення цих регіонів вводиться механізм ручного керування екологічним ресурсом з боку центральних органів влади.

Окрім того, 50% надходжень до державного бюджету екологічного податку пропонується спрямовувати на фінансування проектів екологічної модернізації підприємств у межах сплаченого ними податку та згідно з порядком, який має затверджуватися Кабінетом Міністрів України, що виглядає абсолютно нелогічно, адже підприємства мають реалізовувати ці проекти виключно з власних коштів, а податок сплачується для фінансування регіональних і державних заходів із мінімізації шкідливого впливу їх діяльності на умови приживання населення. При цьому посилюється

можливість вчинення корупційних дій як з боку державних управлінців, так і з боку суб'єктів господарювання, адже зрозумілим є те, що не всі підприємства одержать доступ до бюджетного ресурсу на втілення проектів екологічної модернізації.

На підставі вищезазначеного пропонуємо не збільшувати частку відрахування екологічного податку до державного бюджету та зберегти порядок його використання, який діяв до 2012 р.

Ураховуючи, що й досі залишається невирішеним питання наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів, а зростання надходжень податку на прибуток підприємств до державного бюджету значною мірою залежить від організаційних заходів місцевих органів влади щодо підвищення рівня рентабельності суб'єктів підприємницької діяльності, для створення додаткових стимулів та зацікавленості областей у нарощуванні дохідної частини державного бюджету пропонуємо внести зміни до ст. 71 Бюджетного кодексу України в частині включення до складу доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів 10% від контингенту надходжень податку на прибуток підприємств, що розміщені на їх території та не належать до комунальної або державної власності. При цьому 2,5% податку на прибуток зараховувати до обласних бюджетів, 7,5% – до бюджетів міст обласного значення, 2,5% – до районних бюджетів, 5% – до бюджетів сіл, селищ та їх об'єднань [7].

Втілення в життя таких змін дасть змогу додатково залучити до місцевих бюджетів понад 4,9 млрд грн бюджетного ресурсу (у розрахунку на 2014 р.), та збільшить його абсолютне значення майже в 2 рази до 10,5 млрд грн, що дасть змогу значно поліпшити рівень фінансування найбільш пріоритетних проектів соціально-економічного розвитку територій.

Висновки

Отже, можна стверджувати, що в своєму розвитку система ресурсного забезпечення місцевих бюджетів пройшла довгий та насичений змінами шлях, який забезпечив територіальним громадам мінімально необхідний рівень фінансової незалежності від управлінських рішень центральних органів влади.

Проте залишається невирішеним ключове питання щодо втілення управлінських рішень місцевих органів влади, насамперед у реалізації проектів територіального розвитку – забезпечення їх належним фінансовим ресурсом. Окрім того, протягом останніх 5 років намітилася негативна тенденція до обмеження рівня самостійності територій щодо вирішення проблем їх розвитку на забезпечення базових адміністративних та соціальних послуг населенню, адже поступово більшість ефективних обов'язкових платежів концентрується на рівні “центру”, що дає змогу керувати розвитком регіонів в “ручному” режимі.

Запропоновані за результатами дослідження основних тенденцій розвитку механізмів формування дохідної частини місцевих бюджетів заходи щодо підвищення посилення фінансових можливостей регіонів, зокрема в частині адміністрування акцизного податку на нафтопродукти, екологічного податку та податку на прибуток підприємств, сприятимуть зміцненню ресурсної бази територіальних громад та відповідно їх самостійності у вирішенні питань місцевого значення, як це передбачено у Конституції України.

Наступні наукові дослідження будуть проводитись у напрямках удосконалення системи формування місцевого фінансового потенціалу в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Література

1. Стан місцевого самоврядування України 2012 [Електронний ресурс] / Мякоход В. М., Карабутова В. В., Пархоменко В. Г. [та ін.]. — Режим доступу : www.dialogueauc.org.ua.
2. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій [Текст] : монографія / за ред. О. П. Кириленко. — Т. : ТНЕУ ; Економічна думка, 2008. — С. 13.
3. Бюджетний кодекс України № 2456-VI Від 08.07.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
4. Там само.
5. Там само.
6. Звіт про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя станом на 1 січня 2014 року [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. — Режим доступу : <http://treasury.gov.ua>.
7. Трещов М. Перспективи удосконалення процесу адміністрування податку на прибуток / М. Трещов // Економічний вісник університету [Текст] : зб. наук. пр. ДВНЗ “Переяслав-Хмельницький ДНУ ім. Г. Сковороди”. — 2013. — Вип. 21/1. — С. 223.

М. Treshchov

TENDENCIES IN DEVELOPING THE REVENUE BASE OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE UNDER CONDITIONS OF DECENTRALIZATION

The problems of financial support for local governments are investigated. The main tendencies in developing the revenue base of local budgets are determined and suggestions to expand the potential of increasing financial resources of territorial communities are proposed.

Key words: local government, territorial community, local budgets, revenue, excise tax, environmental tax, budget code, tax code.