

Л. В. Панасюк,
к. е. н., доцент кафедри фінансових ринків та фінансових послуг,
Національний університет ДПС України

ДО ПИТАННЯ ПРО НЕОБХІДНІСТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Стаття присвячена проблемі реформування дохідної бази місцевих бюджетів. Проаналізовано недоліки механізму формування дохідної бази місцевих бюджетів. Визначено перспективи формування дохідної бази місцевих бюджетів з урахуванням положень Податкового кодексу.

The article is devoted the problem of reformation of profitable base of local budgets. The lacks of mechanism of forming of profitable base of local budgets are analysed. Certainly prospects of forming of profitable base of local budgets taking into account positions of the Tax code.

ВСТУП

Необхідність реформування місцевих бюджетів, особливо в частині перерозподілу джерел доходів між рівнями бюджетів і розмежування витрат на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування, викликана проблемами, які давно назріли в середині механізму формування і використання фінансових ресурсів місцевих територіальних громад. Складність реформування пов'язана з необхідністю збереження збалансованості бюджетної системи в цілому і у врахуванні взаємозв'язку з проведенням реформ в інших галузях і сферах діяльності.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Дослідженню дохідної бази місцевих бюджетів присвячені праці Е. Блейклі [1], В. Зайчикової [4], С. Герчаківського [6], О. Кириленко [7] та ін. Однак проблема реформування дохідної бази місцевих потребує подальших досліджень з урахуванням положень Податкового кодексу.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Здійснення реформи місцевих бюджетів необхідно проводити поетапно з урахуванням суспільно-політичних і економічних умов. Місцеві бюджети є вагомим складовою бюджетної системи країни, тому зміна умов їх формування і виконання може істотно

відобразитися на стійкості й збалансованості бюджетної системи, фінансовій безпеці країни в цілому. Наявність великого переліку проектів законодавчих актів, які передбачають зміни політичного, адміністративного і бюджетного устрою, посилюють ймовірність виникнення ризиків у бюджетній сфері. Головний ризик пов'язаний з недостатністю власних джерел фінансових ресурсів, що звужує можливості виконання повноважень, делегованих місцевим органам влади.

До основних проблем, як вважає більшість вітчизняних вчених [2; 4—7], які виникають у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин і мають міжгалузевий і системний характер, належать наведені на рис. 1.

Зазначені вище проблеми не є продуктом одного року, вони формувалися і визрівали тривалий час під впливом різноманітних факторів протягом всього періоду незалежності України. Головними факторами, на наш погляд, були відсутність досвіду у децентралізації бюджетних відносин, неготовність органів місцевого самоврядування прийняти на себе відповідальність, значні перекося у податковій системі, зумовлені макроекономічними дисбалансами та значним дефіцитом державного бюджету.

Особливості історичного розвитку місцевих бюджетів у період незалежності України представлені у табл. 1.

В історичному аспекті формування дохідної бази місцевих бюджетів відповідним чином позначилося і на можливості реалізації витратних повноважень органів місцевого самоврядування. В цілому, чинна в Україні схема розподілу витратних повноважень між бюджетами різних рівнів відповідає світовій практиці — центральний уряд відповідає за фінансування суспільних послуг, які мають загальнонаціональне значення (наприклад, оборона). Обласні адміністрації утримують на своєму балансі заклади, які мають регіональне значення, наприклад, спеціалізовані медичні й освітні заклади. Райони і територіальні громади міст, сіл і селищ відповідають за фінансування дошкільної і середньої освіти, комунальне господарство.

В Україні також центральний уряд визначає мінімальний обсяг витрат на соціальне забезпечення і критерії відбору тих громадян, які мають право на отримання таких виплат. Витрати, проте, здійснюються за рахунок місцевих бюджетів. Оскільки дохідний потенціал регіонів значно відрізняється, то деякі з місцевих бюджетів виявляються здатними доплачувати навіть понад детермінований державою мінімальний рівень, а інші, менш забезпечені, акумулюють значну заборгованість із соціальних виплат. Якщо соціально незахищені групи заслуговують на державну підтримку, то важко зрозуміти, чому рівень такого гарантованого забезпечення має бути похідним від прописки в паспорті. Найефективніше політичне рішення для вирішення цієї проблеми нами вбачається у централізації витрат на соціальне забезпечення.

Зміни, які відбулися у механізмі формування дохідної бази місцевих бюджетів, частково дозволили залатати "діру", яка утворилася. Однак стовідсоткова проблема надходжень від податку на прибуток підприємств субнаціональним бюджетам 1997 року була нічим іншим, як вимушеним компромісом, оскільки потрібно було терміново заповнювати чимось дірку в доходах місцевих бюджетів, викликану відміною розщеплення ПДВ.

Проте, податок на прибуток підприємств (корпоративний прибутковий податок) — не якнайкращий претендент на титул рятівника місцевих бюджетів, що підтверджується загальносвітовою практикою. Причин цьому декілька.

По-перше, податкова база податку на прибуток є нерівномірною, вона більша в індустріально розвинених регіонах і обмежена у депресивних, тому індустріально розвинені регіони мають більше шансів сформувати міцну дохідну базу бюджету.

По-друге, надходження від податку на прибуток мають циклічний характер, зумовлений не тільки макроекономічною кон'юнктурою, але і механізмом сплати податку на прибуток (поквартально).

У такій ситуації найефективнішим механізмом формування фінансової бази ор-

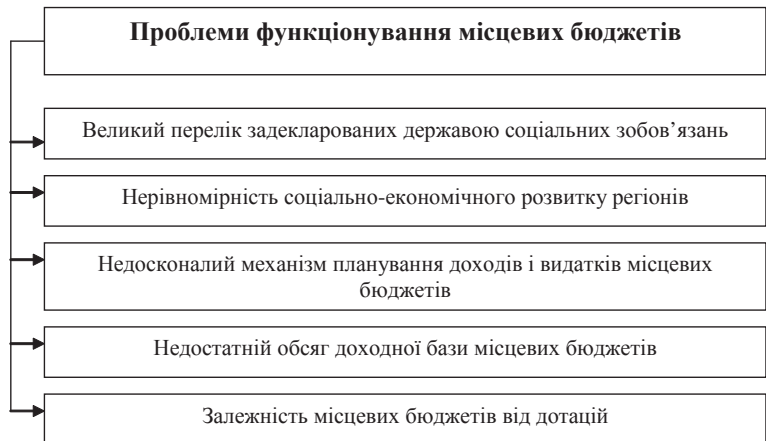


Рис. 1. Проблеми функціонування місцевих бюджетів

ганів місцевого самоврядування лишаються дотації вирівнювання, оскільки саме вони дозволяють практично безболісно згладити диференціацію власних надходжень між різними бюджетами. Однак дотаційний механізм також має свої недоліки. У першу чергу, ці недоліки пов'язані із стимулюванням штучного завищення витрат як реципієнтами, так і донорами, що дозволяє першим залучити більше фінансових ресурсів на свою територію, а другим — залишити більше коштів у себе. Також дотаційний механізм не сприяє стимулюванню місцевих органів влади до пошуку можливостей розширити власну дохідну базу місцевих бюджетів. Як наслідок, надходження від місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів України були вкрай низькими (рис. 2), від окремих зборів у ряді областей надходження взагалі були відсутні.

Така ситуація спонукала науковців і практиків до пошуку нових варіантів побудови системи місцевих податків і зборів, результати їх напрацювань знайшли своє відображення у Податковому кодексі, який набув чинності 01.01.2011 р.

Обговорення Податкового кодексу викликало чимало дискусій на предмет ефективності реформування місцевих податків і зборів. Одним із негативних наслідків податкової реформи вважають відміну комунального податку, який давав стабільні надходження до місцевих бюджетів, хоча був, по суті, податком на персонал. Також негативно оцінюється відміна ринкового збору, надходження від якого були особливо відчутними для бюджетів Хмельницького, Харкова, Чернівців, і податку з

Таблиця 1. Характер становлення і розвитку місцевих бюджетів в Україні

Період	Характеристика
1993 – 1996	Посилення фіскального тиску, скорочення реальних видатків на душу населення, формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок розщеплення загальнодержавних податків (ПДВ) та закріплення за місцевими бюджетами прибуткового податку з громадян і плати за землю. Уніфікація відщеплень від ПДВ для всіх областей
1997	Поступова відмова від розщеплення податкових платежів, формування системи податкового розмежування між державним і місцевими бюджетами
1997 – 2008	Прийняття Бюджетного кодексу. Перманентні зміни у системі міжбюджетних відносин
2008 – 2011	Прийняття нового Бюджетного кодексу. Зміна переліку місцевих податків і зборів у зв'язку з набуттям чинності Податковим кодексом

Джерело: складено автором.

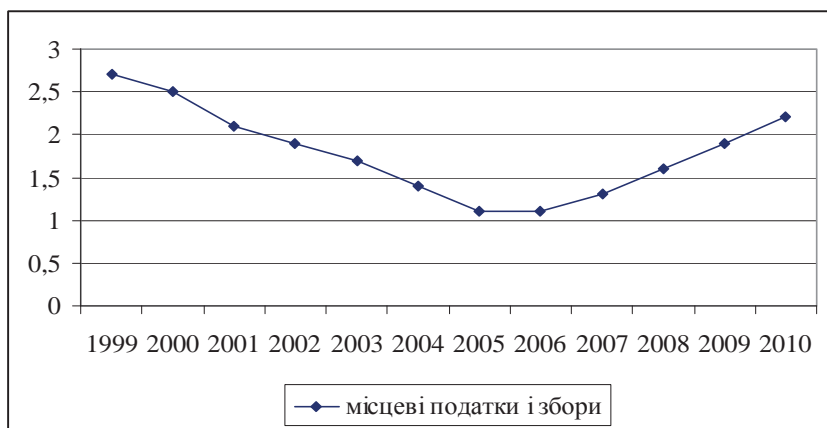


Рис. 2. Надходження від місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів



Рис. 3. Система місцевих податків і зборів з 01.01.2011

реклами, надходження від якого були вагомими в усіх великих містах.

Натомість з 01.01.2011 р. не тільки радикально змінився перелік місцевих податків і зборів, але і їх кількість (рис. 3), що є позитивним, оскільки дозволило ліквідувати непродуктивні збори.

Варто зауважити, що запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, відстрочене до 01.01.2012 р., що робить дохідну базу місцевих бюджетів значно слабшою. Окрім того, механізм справляння податку на нерухоме майно навряд чи сприятиме значним надходженням від цього податку до місцевих бюджетів, особливо у депресивних регіонах, де квартири площею більше 120 кв. м зустрічаються не часто, а будинки площею 250 кв. м є взагалі рідкістю. На наш погляд, запровадження даного податку могло б мати більший потенціал надходжень у тому випадку, якби база оподаткування була б ширшою, навіть за умови використання нижчих ставок.

Позитивним можна вважати переведення до місцевих єдиного податку, оскільки він є менш територіально залежним, надходження від нього є відносно стабільними, а місцеві органи влади тепер мають зацікавленість у стимулюванні розвитку малого бізнесу на своїх територіях шляхом виділення земельних ділянок на пільгових умовах, спрощення процедури отримання дозволів на різні види діяльності тощо.

Суперечливим є запровадження туристичного збору, оскільки механізм його справляння не є економічно виправданим, адже сплачувати такий збір будуть лише ті особи, які зупиняться в готелях. Враховуючи те, що більшість відпочивальників у курортних зонах віддають перевагу проживанню у приватному секторі, навряд чи запровадження туристичного збору дозволить значно збільшити надходження до місцевих бюджетів.

ВИСНОВКИ

Таким чином, дохідна база місцевих бюджетів протягом останніх 20 років є слабкою, нееластичною і такою, що потребує розширення. Аналіз змін, які викликані набуттям чинності Податковим кодексом, засвідчили невеликий потенціал формування дохідної бази місцевих бюджетів, закладений у новий перелік місцевих податків і зборів. Перспективою подальших досліджень є обґрунтування напрямів подальшого реформування місцевих податків і зборів.

Література:

1. Блейклі Е.Дж. Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика / Блейклі Е.Дж. [пер. з англ. Анжели Кам'янець]. — Вид. 2-ге — Львів: Літопис, 2002. — 416 с.

2. Бондарук Т.Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т.Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — №5. — С. 146 — 153.

3. Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання. Документ Світового банку. Звіт № — 42450 — UA. — 20.11.2007 р. — Режим доступу: <http://www.icps.kiev.ua>.

4. Герчаківський С.Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення // Фінанси України. — 2003. — №2. — С. 44—49.

5. Герчаківський С.Д. Податковий інструментарій фінансового забезпечення розвитку територій в Україні: автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.08 "Гроші, фінанси і кредит" / С.Д. Герчаківський. — Т.: Економічна думка, 2008. — 20 с.

6. Зайчикова В.В. Шляхи зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування / В.В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. — К.: НДФІ, 2003. — Вип. 1 (20). — С. 61—68.

7. Кириленко О.П. Местное налогообложение в Украине: состояние и проблемы реформирования // Налогообложение: проблемы науки и практики: (монография). — Х.: ИД "ИНЖЭК", 2006. — С. 194—210.

8. Податковий кодекс України // Бібліотека голови. — 2011. — №1. — 335 с.

Стаття надійшла до редакції 19.03.2011 р.