

Доходи місцевих бюджетів в умовах децентралізації

Визначено особливості формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації. Встановлено, що структура доходів місцевих бюджетів за джерелами їх формування характеризувалася високою питомою вагою бюджетних трансфертів, що є свідченням значної фінансової залежності органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП створить умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Ключові слова: бюджетна політика, доходи місцевих бюджетів, децентралізація, міжбюджетні відносини, трансферти.

Постановка проблеми. В умовах ринку головним важелем бюджетної політики є визначення основних напрямів економічного впливу держави на суспільне виробництво. Бюджетна політика не може бути ефективною, якщо чітко не визначено основні її напрями на найближчий період і перспективу, не сформульовано головні цілі й першочергові завдання. Результативність бюджетної політики багато в чому залежить також від дотримання двох умов: політичної стабільності в країні і високого рівня професіоналізму працівників бюджетної сфери. У розробленні бюджетної політики беруть участь законодавчі (представницькі) і виконавчі органи влади, причому повноваження різних гілок і рівнів влади відрізняються в різних країнах залежно від особливостей державного устрою, історичних традицій, принципів розмежування повноважень.

Важливими цілями бюджетної політики держави є створення умов для економічної стабільності та стійкого довгострокового зростання, зменшення міжрегіональних дисбалансів. Доходи і видатки місцевих бюджетів належать до головних інструментів реалізації зазначених цілей. Зволікання з переданням власних повноважень органам місцевого самоврядування, а також необхідних фінансових ресурсів для їх виконання (основу яких складають доходи місцевих бюджетів), що постійно спостерігаються в Україні, призводить до протистояння загальнодержавних та місцевих інтересів, гальмування процесів децентралізації в країні. Необхідність вирішення зазначених проблем зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань формування доходів місцевих бюджетів посідає важливе місце у працях таких вітчизняних вчених як В. М. Геєць [1], О. П. Кириленко [2], І. О. Луніна [3; 4], К. В. Павлюк [5] та інших. Більшість робіт торкаються визначеного кола питань бюджетної практики, міжбюджетних відносин. Проте багато питань, що стосуються аналізу формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації, залишаються гостро дискусійними і недостатньо повно вивченими.

Метою дослідження є визначення особливостей формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації та визначення дієвих механізмів для створення умов для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. При визначенні бюджетної політики в системі регулювання місцевих бюджетів одними із важливих елементів є планування та виконання їх доходної частини. Основою фінансової бази органів місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, які реалізують економічну самостійність місцевих органів влади, сприяють розвитку місцевої інфраструктури.

Згідно з Бюджетним кодексом України, джерелами доходів місцевих бюджетів є [6]: власні доходи, що надходять винятково до базових – міських, районних у містах, селищних та сільських бюджетів; закріплені доходи; дотації вирівнювання; субвенції; бюджетні позики, міжбюджетні взаєморозрахунки.

Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі частками загальнодержавних доходів, правом самостійно визначати напрями використання коштів. Проте рівень незалежності органів місцевого самоврядування щодо розпорядження власними надходженнями є досить низьким, тому регіони не можуть забезпечити соціально-економічний розвиток коштом власних надходжень.

На сьогодні відсутнє чітке обґрунтування економічної сутності показника рівня децентралізації, який повинен бути в Україні. Рівень децентралізації може вимірюватися таким показником як частка у валовому внутрішньому продукті (ВВП), що перерозподіляється через місцеві бюджети. Слушною є думка К. В. Павлюк про те, що в Україні рівень перерозподілу ВВП через бюджети усіх рівнів не може знижуватися, а, навпаки, має підвищуватися [5, с. 85]. Вважаємо, що перелік це стосується місцевих бюджетів.

Про роль держави в регулюванні соціально-економічних процесів свідчить частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. Рівень перерозподілу доходів через зведений бюджет за останні роки характеризується даними, наведеними на рис. 1.



Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів України (без урахування офіційних трансфертів) у зведеному бюджеті, %

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України

З рис. 1 видно, що хоча у місцевих бюджетах України зосереджена значна частина бюджетних ресурсів, проте останнім часом частка доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету зменшується. Протягом останніх років спостерігається стійка негативна тенденція до зменшення частки доходів місцевих бюджетів без урахування офіційних трансфертів у структурі доходів зведеного бюджету: з 31,4% у 2003 р. до 18,8% (найнижчий рівень) у 2011 р., з деяким підвищенням (до 23,8%) у 2013 р.

Така тенденція суперечить необхідності зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. Більша частина бюджетних ресурсів протягом останніх років акумулюється у державному бюджеті України, що свідчить про високий ступінь централізації бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення залишаються фінансово слабкими, отримуючи незначну частку доходів зведеного бюджету, що зумовлює необхідність здійснення фінансової децентралізації бюджетної системи з одночасним підвищенням

відповідальності місцевих органів влади за ухвалені рішення. Децентралізація державних фінансів означає, що місцеве самоврядування повинне мати реальне право на необхідні доходи (у вигляді як відрахувань від загальнодержавних податків, так і власних доходів).

Разом із тим, досвід формування місцевих бюджетів після набуття чинності положень Бюджетного кодексу України свідчить про обмежений рівень їхніх доходів. Основою фінансової бази місцевих органів влади мають бути доходи з власних джерел, які відповідають принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування, а основу власних доходів мають формувати місцеві податки і збори. Місцеві податки та збори не забезпечують достатньою мірою фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. А "фінансово залежні від центральних органів влади органи місцевого самоврядування перетворюються лише у виконавців їхніх доручень у межах відповідної території, але не здатні здійснювати схвалені населенням заходи й вирішувати місцеві проблеми" [3, с. 6]. Забезпечення фінансової незалежності дає змогу підвищити ефективність діяльності місцевого самоврядування з метою більш повного задоволення потреб і реалізації інтересів територіальних громад. Якщо рівень фінансової незалежності органів самоврядування є невисоким, громада та місцеві органи влади неспроможні відчутно впливати ні на процес мобілізації місцевих фінансових ресурсів, ні на їх використання.

Основи фінансової незалежності органів місцевого самоврядування закріплено в Конституції України. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" розвиває і конкретизує конституційні засади матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, закріплює самостійність місцевих бюджетів, принципи їх формування, проте не визначає конкретні джерела їх формування. Участь держави у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів закріплена у ст. 62 цього Закону, де органам місцевого самоврядування гарантується дохідна база, достатня для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб [7]. У цьому Законі також закладено принцип визначення мінімальних розмірів місцевих бюджетів на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одну особу. У ст. 63 "Доходи місцевих бюджетів" доходи місцевих бюджетів також поділяються на такі, що формуються з власних джерел, визначених Законом та закріплених у встановленому порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [7].

Проте з часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

Як зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70%, а 483 територіальні громади на 90% утримуються коштом державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [8].

Для проведення поглибленого аналізу тенденцій формування доходів місцевих бюджетів доцільно використовувати показник питомої ваги доходів у ВВП. Місце і роль місцевих бюджетів у системі перерозподілу ВВП відображені у даних, наведених на рис. 2. Аналіз показників питомої ваги ВВП, який розподіляється через державний бюджет та місцеві бюджети, дає змогу дійти висновку про достатньо вагому роль бюджету в економіці України. Як свідчать дані рис. 2, частка доходів місцевих бюджетів (без урахування офіційних трансфертів) у ВВП з 1996 по 2013 р. мала тенденцію до зменшення. Найбільшою у цей період вона



Рис. 2. Доходи місцевих бюджетів України (без урахування офіційних трансфертів) і трансфери з державного бюджету місцевим бюджетам у ВВП, %
Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України

була у 1996 р. (13,5%), найменшою – у 2004 та у 2011 роках (6,6 та 6,7%). У 2000–2013 роках доходи місцевих бюджетів України без міжбюджетних трансфертів становили менше 9%, тоді як у 1996–1999 роках (до вступу у дію положень Бюджетного кодексу України) відповідні види доходів забезпечували майже 13% таких надходжень. Порівняно з 1996 р. обсяг доходів без міжбюджетних трансфертів зменшився з 13,5% ВВП до 7,7% у 2013 р., тобто майже у 2 рази. Якщо така тенденція зберігатиметься, це не свідчатиме про посилення ролі місцевих бюджетів у розподілі ВВП.

Показником зростання залежності місцевих бюджетів від державного є збільшення обсягу трансфертів, які передаються з державного бюджету (рис. 2). Так, у структурі дохідної частини місцевих бюджетів за вказаний період частка трансфертів з державного бюджету зросла з 1,4% у ВВП в 1996 р. до 8,8% у 2012 р. та до 8,0% у 2013 р., тобто майже у шість разів. Це свідчить про те, що в Україні не відбулося істотних змін у пропорціях розподілу ВВП.

Однак цікавими є висновки І. О. Луніної, яка вважає, що порівняно з іншими країнами цей показник в Україні є досить високим і перевищує доходи місцевих бюджетів багатьох унітарних країн ОЕСР [4]. У 2004 році в Україні було зафіксовано мінімальний рівень доходів місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) – 6,6% ВВП, у наступні роки він дещо збільшився (до 7,8% ВВП). Більш високі показники зафіксовано тільки в Скандинавських країнах (11,3–18,5% ВВП) та Ісландії (9,8% ВВП), але там більш високим є й загальний рівень податків та обов'язкових платежів (Україна в 2005 р. – близько 39% ВВП, розвинені країни Європи – близько 41% ВВП, Скандинавські країни та Ісландія – 42–52% ВВП) [4].

Крім того, в країнах ОЕСР спостерігаються значні відмінності в обсягах коштів, які надаються у розпорядження місцевих органів влади, – від 31,0% ВВП (у Данії) та 21,1% (у Швеції) до 0,4% ВВП (у Греції, де державні видатки майже повністю фінансуються з центрального бюджету, обсяг якого становить приблизно 37% ВВП) [4]. В Україні навряд чи можливе одночасне вирішення завдань підвищення доходів місцевих бюджетів та зменшення ставок більшості головних податків, як це пропонується у Податковому кодексі України.

Погоджуємось із тим, що значна фінансова незалежність місцевого самоврядування може спричинити й негативні наслідки, а тому, перш ніж посилювати її, необхідно враховувати низку застережень [3, с. 6]. Зокрема, вона здатна спричинити поглиблення диспропорцій територіального розвитку та виникнення значних міжтериторіальних відмінностей у забезпеченні населення місцевими суспільними благами. Крім цього, надання органам місцевого самоврядування необмеженого права встановлювати податки та збори, керуючись винятково принципом економічної доцільності, може зумовити необґрунтоване посилення податкового тиску на платників і прояви суб'єктивізму при здійсненні місцевої податкової політики [3, с. 6]. Тому посилення фінансової незалежності може спричинити як позитивні, так і негативні наслідки, а відтак актуальною проблемою в кожній демократичній країні є оптимізація рівня фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Висновки. Рівень децентралізації може характеризуватися таким показником як частка ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети. Протягом останніх років в Україні спостерігалася стійка негативна тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету та у ВВП. Також показником зростання залежності місцевих бюджетів від державного є збільшення обсягу трансфертів, які передаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Аналіз формування місцевих бюджетів показав, що питома вага доходів як у ВВП, так і в зведеному бюджеті України є невисокою і має тенденцію до зниження, що свідчить про те, що в Україні не відбулося істотних змін у пропорціях розподілу, державний бюджет залишається основним центром концентрації фінансових ресурсів. Структуру доходів місцевих бюджетів за джерелами їх формування характеризувала висока питома вага бюджетних трансфертів, що є свідченням значної фінансової залежності органів місцевого самоврядування. Збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП створить умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Список використаних джерел

1. Геєць В. Формування доходної частини бюджету: підсумки, проблеми, перспективи / В. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2004. – № 1. – С. 9–30.
2. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 34–39.
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. І. О. Луніної; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К.: Ін-т екон. та прогнозув., 2010. – 320 с.
4. Луніна І. О. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / І. О. Луніна // Дзеркало тижня. – 03 червень 2006. – № 21. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/newspaper/articles/46884#article>
5. Павлюк, К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : [моногр.] / Павлюк К. В. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
6. Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50–51). [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 24.
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р “Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

Т. Г. БОНДАРУК
доктор экономических наук, профессор,
Национальная академия статистики, учета и аудита

Доходы местных бюджетов в условиях децентрализации

Определены особенности формирования доходов местных бюджетов в условиях децентрализации. Установлено, что структура доходов местных бюджетов по источникам их формирования характеризовалась высоким удельным весом бюджетных трансфертов, что является свидетельством значительной финансовой зависимости органов местного самоуправления. Обосновано, что увеличение доли собственных доходов местных бюджетов в ВВП создаст условия для финансовой независимости органов местного самоуправления в условиях децентрализации.

Ключевые слова: бюджетная политика, доходы местных бюджетов, децентрализация, межбюджетные отношения, трансферты.

T. G. BONDARUK
Doctor of Sciences (Economics), Professor,
National Academy of Statistics, Accounting and Audit

Local Budgets' Incomes in the Conditions of Decentralization

The peculiarities of local incomes budgeting in the conditions of decentralization are outlined in the Ukrainian context. It is shown that a larger part of budget resources in the latest years was accumulated in the central budget of Ukraine, which is an indication of the high level of centralization of the budget system in Ukraine. It results in the financial weakness of local governance bodies at region, village or city level, which get only a minor share of the consolidated budget incomes. This requires financial decentralization of the budget system.

It is shown that once the financial independence of local governance bodies occurs, this will help to enhance their effectiveness in terms of better satisfaction of needs and interests of local communities. If the financial independence of local governance bodies is not high, then the local communities and local administrations will be incapable to take on the responsibility for mobilization and use of local financial resources.

It is shown that the level of decentralization can be measured by the share of GDP allocated through local budgets. The steadily declining share of local incomes in the consolidated budget incomes and in GDP has been observed for the last few years. Another measure of the growing dependence of local budgets on the central budget is the increasing transfers from the central budget to local budgets. The analysis of local budgeting shows that the share of incomes in GDP and in the consolidated budget of Ukraine is not high and has a downward tendency. It shows that no essential change has occurred in the budget distribution, with the financial resources still being concentrated in the central budget. The structure of local budgets' incomes is characterized by a high share of budget transfers, being an evidence of heavy budgetary dependence of local government bodies in Ukraine. Once the share of local budgets' incomes in GDP is increased, it will allow for financial independence of local governance bodies in the conditions of decentralization.

Keywords: budget policy, local budgets' incomes, decentralization, cross-budget relations, transfers.

