

Т. В. Коломієць

кандидат економічних наук, доцент

Національного лісотехнічного університету України, м. Львів

Х. О. Патицька

аспірант

ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів

ПОДАТКОВА СПРОМОЖНІСТЬ ЯК ПОКАЗНИК РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

В даній науковій статті наводяться результати теоретичного дослідження податкової спроможності територіального колективу як основи формування самодостатніх територіальних громад, умов реалізації її основних принципів на сучасному етапі розвитку Української держави. Розкрито суть поняття «податкова спроможність територіальної громади». Наводяться результати теоретичних досліджень розвитку теорії податкоспроможності провідними економістами західного світу та України, подано аналіз їх робіт та наведені висновки. Робляться висновки про те, що розвиток громади на локальному рівні можливий лише при формуванні правильної державної політики та політики органів місцевого самоврядування, побудованій на засадах розвитку потенційної податкоспроможності громад.

Ключові слова: податкоспроможність, територіальна громада, розвиток територіальної громади, органи місцевого самоврядування, державна політика.

Kolomiec T., Patytska C. THE TAX CAPACITY AS AN INDICATOR OF FINANCIAL AUTONOMY OF OF THE TERRITORIAL COMMUNITIES

The results of the theoretical study of the tax capacity of territorial collective as the basis for the formation of communities self-sufficient financial decentralization as the basis for the formation of communities self-sufficient the conditions of implementation of its basic principles at present time in the Ukrainian state are presented. It is shown the notion of "the tax capacity of territorial collective". Theoretical results of development of the theory of the tax capacity by top economists of the Western world and Ukraine are summarized, its analysis and the conclusions are presented. Conclusions are drawn that community development at the local level is only possible during the formation the correct public policy and policy of local governments built on the principles of development of potential of fiscal capacity of communities.

Keywords: the tax capacity, local community, development of communities, local governments, public policy.

Одним з важливих етапів процесу децентралізації є прийняття Закону України Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [3], який передбачає зміну системи міжбюджетного вирівнювання.

Зрозумілим є те, що система перерозподілу бюджетних ресурсів формується задля забезпечення рівних можливостей органів місцевого самоврядування надавати населенню суспільні послуги. Основними її складовими є система вирівнювання доходів місцевих бюджетів та система вирівнювання бюджетних видатків. Вирівнювання видатків, або потреб, характеризується як орієнтація міжбюджетних трансфертів на вирівнювання рівнів послуг для різних органів місцевого самоврядування і забезпечення отримання всіма громадянами однакового рівня послуг і вертикального балансу місцевих ресурсів. При цьому, вертикальна збалансованість покладає на місцеві органи влади відповідальність за фінансове забезпечення виконання покладених на них функцій та надання населенню відповідних послуг та обов'язок ефективного використання своїх можливостей щодо збереження та збільшення власного дохідного потенціалу.

Україна, як і багато європейських країн (Німеччина, Великобританія, Данія, Польща, Франція тощо), мала високий показник вирівнювання потреб, проте, на відміну від них, низький показник вирівнювання ресурсів (доходів). Проте змінами до Бюджетного кодексу України в сфері реформування міжбюджетних відносин [3] було затверджено, починаючи з 2015 року функціонування нової системи фінансового вирівнювання, яка побудована на принципово новому для України механізмі горизонтального вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, які утворюються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5.02.2015 року № 157-VIII [2], Методики формування спроможних територіальних громад [1] та згідно із перспективним планом формування територій громад.

Як зазначає Казюк Я.М.[5], горизонтальне вирівнювання передбачає пропорційний розподіл податків між місцевими бюджетами за затвердженою формулою для усунення або зниження нерівності в податковому потенціалі територій. Розподіл податкового тягаря має базуватися на принципі справедливості і основним критерієм такого

розподілу має бути платоспроможність громадян, а не послуги, які надає їм держава. Саме тому згідно зі змінами [3], внесеними в Бюджетний кодекс, при здійсненні вирівнювання фінансової спроможності враховується значення індексу податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

Даний показник застосовується в практиках багатьох країн, і ефективність його використання при аналізі потенційних можливостей розвитку регіонів та адміністративно-територіальних одиниць доведено на практиці.

Аналізом поняття «податкоспроможність територіального колективу» в Україні займалася невелика кількість науковців-економістів, серед яких В.І. Кравченко, О.В. Сидорець, Л.Л. Тарангул, Н.О. Бикадорова та ін.. Проте, в сучасних умовах розвитку вивчення та аналіз податкової спроможності громад є особливо актуальними для вивчення та адаптації до вітчизняної фінансово-економічної та управлінської систем і потребує додаткової уваги науковців.

Даний показник застосовується в практиках багатьох країн, і ефективність його використання при аналізі потенційних можливостей розвитку регіонів та адміністративно-територіальних одиниць доведено на практиці.

Так, В.І.Кравченко дає таке визначення податкоспроможності територіальної громади: «це обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу» [7].

О. В. Сидорець дає таке визначення податкоспроможності територіальної громади: це обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування власними (закріпленими) податками або їхніми паями на душу населення в межах громади міста, селища, села (об'єднання сіл) [6]. При цьому, він виділяє поняття середньої податкоспроможності територіальної громади і визначає її як обсяг доходів в межах України, що може виступати об'єктом оподаткування закріпленими за громадами податками.

Н. О. Бикадорова визначає податкоспроможність території як показник, який характеризує абсолютний обсяг ВВП, що виробляється в її межах на душу населення і який може бути об'єктом комунального оподаткування [4].

Найбільш детально розглядає поняття Л.Л. Тарангул. Вона зазначає, що методика оцінки податкоспроможності є найбільш обґрунтованою та прийнятною для реалій Української держави, оскільки вона дозволяє встановити взаємозв'язок між рівнем економічного розвитку території та її податковим потенціалом. Згідно її досліджень, податкоспроможність регіону – це можливість сплати до державного бюджету податків після задоволення потреб власних відтворюваних процесів, або (якщо характеризувати її у кількісному вимірі) це різниця між обсягами регіонального валового продукту та власною регіональною «відтворювальною» часткою [8]. Залежно від того, яке завдання має вирішуватися в процесі аналізу податкоспроможності, Л. Л. Тарангул виділяє:

- реальну податкоспроможність, яка відображає фактичні податкові надходження до бюджету відповідної адміністративної одиниці при певному рівні розвитку продуктивних сил на конкретну дату;

- потенційну податкоспроможність, яка показує можливість щодо мобілізації податкових надходжень до бюджетів всіх рівнів при залученні всіх регіональних ресурсів.

Отже, податкоспроможність – це показник, який характеризує здатність територіальної громади акумулювати податкові надходження до бюджетів за умови виключення суми коштів, необхідних для задоволення власних потреб громади.

Виділення реальної та потенційної податкоспроможності має велике значення для аналізу даного показника, оскільки дозволяє розглядати його в певному часовому інтервалі та відповідно до рівня реалізованості можливостей місцевих органів влади щодо акумулювання податкових надходжень, що, в свою чергу, забезпечує справедливість в оподаткуванні територіальних громад.

Зрозумілим є те, що в основі формування податкоспроможності певної територіальної громади лежить податкова база. Зважаючи на виокремлення реальної та потенційної податкоспроможності, важливим є виокремлення реальної, розширеної та потенційної баз оподаткування (рис. 1.).

Як видно з аналізу податкової бази, яка лежить в основі формування потенційної податкоспроможності, остання може стати каталізатором економічного розвитку території та відновлення виробництва та підприємницької діяльності в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому, варто звернути увагу на існування не лише прямого, а й зворотнього зв'язку між даними категоріями, оскільки саме рівень розвитку виробництва є визначальним для формування потенційної податкоспроможності території. Така взаємозалежність існує і між податкоспроможністю та рядом інших особливостей регіону чи адміністративно-територіальної одиниці, а саме: геополітичною важливістю в державі чи регіоні, потужністю інтегрального потенціалу, активністю та її диверсифікацією на екзогенному рівні, якістю життя населення тощо.

Як видно з вищесказаного, потенційна податкоспроможність показує резерви для покращення соціально-економічної ситуації конкретної територіальної громади чи регіону. Максимальне зближення показників потенційної та реальної податкоспроможності дозволяє зробити висновок про ефективне використання ресурсної бази в управлінні конкретної території. При цьому, на основі аналізу даних показників можна зробити висновки про проведення тих чи інших дій при вирішенні конкретних завдань щодо покращення економічних умов розвитку регіону чи громади (коригування пропорцій розширеного відтворення, удосконалення існуючої податкової системи, її структури, рівня податкового навантаження на бізнес та населення, оцінка ефективності існуючих податків та запланованих до введення, оцінка ді



Рис. 1. Складові формування податкоспроможності територіальної громади

міжбюджетної системи, ефективність бюджетного планування тощо).

Самоврядність територіальних громад, їх самостійність базується на фінансовій автономії. Податкоспроможність є важливим показником рівня такої автономії. Території з низьким рівнем податкоспроможності мають відповідно низький рівень фінансової автономії, і навпаки – території з високим рівнем податкоспроможності, так звані «багаті» території, мають вищий рівень фінансової автономії. Як зазначає Бикадорова Н.О. [4], коефіцієнт податкоспроможності є показником автономії місцевого органу влади від заходів фінансового вирівнювання його доходів і видатків, котрі здійснюються центральною владою. На використанні даного коефіцієнта побудовано систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територіальних громад, якою замінено використання формули розподілу міжбюджетних трансфертів, яка на практиці показала неефективність її використання.

Згідно статті 98 Бюджетного кодексу України, горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів:

- кількості населення;
- надходження податку на прибуток підприємств, які належать до доходів загального фонду обласних бюджетів, визначеного пунктом 1 1-ї частини першої статті 66 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;
- надходження податку на доходи фізичних осіб, які належать до доходів загального фонду обласних бюджетів, визначеного пунктом 1 частини першої статті 66 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;
- індексу податкоспроможності відповідного обласного бюджету.

Індекс податкоспроможності відповідного обласного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх

обласних бюджетах України у розрахунку на одну людину (частина 2 статті 98 Бюджетного кодексу України).

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом [2] та перспективним планом формування територій громад, здійснюється з урахуванням:

- кількості населення;
- надходження податку на доходи фізичних осіб, визначеного пунктом 1 частини першої статті 64 цього Кодексу, за останній звітний бюджетний період;
- індексу податкоспроможності відповідного бюджету.

Згідно пункту 2 статті 99 Бюджетного кодексу, індекс податкоспроможності зведеного бюджету міста обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності в порівнянні з аналогічним середнім показником по всіх зведених бюджетах міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, в Україні у розрахунку на одну людину.

Як бачимо, вирівнювання здійснюється лише за двома податками: податком на прибуток підприємств (виключно для обласних бюджетів) та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст обласного значення, районів, об'єднаних територіальних громад та обласних бюджетів. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, їх надходження в повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів влади. Крім того, враховуючи особливий статус міста Києва, наданий йому Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», вирівнювання податкоспроможності бюджету міста не здійснюється.

Розмір міжбюджетного трансферту визначатиметься відповідно до значення індексу податкоспроможності конкретної адміністративно-територіальної одиниці:

- якщо даний показник нижчий ніж 0,9 середнього показника по Україні, до відповідного бюджету буде направлена базова дотація (трансферт, який надається із державного бюджету місцевим бюджетам для вирівнювання податкоспроможності) у розмірі 80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9;

- якщо даний коефіцієнт знаходиться в межах 0,9 – 1,1 середнього показника по Україні – вирівнювання не здійснюватиметься;

- якщо індекс податкоспроможності конкретної адміністративно-територіальної одиниці більший за 1,1 середнього показника по державі, 50% суми перевищення індексу податкоспроможності в якості реверсної дотації передаватимуть до державного бюджету.

Варто зауважити, що індекс податкоспроможності визначається на один рік і не може змінюватися впродовж цього періоду, окрім деяких випадків, а саме (стаття 100 Бюджетного кодексу):

- виділення нових або зміна статусу вже існуючих адміністративно-територіальних одиниць;

- зміна місцезнаходження суб'єктів господарювання-платників податків;

- зміна податкового законодавства.

Система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною та ефективнішою, ніж система балансування, оскільки має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади до залучення додаткових коштів до бюджету та розширення наявної бази оподаткування.

Щодо поняття податкоспроможності, то в зарубіжній практиці воно застосовується виключно для характеристики податкового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці від власних доходів. При цьому, методологічною базою для розрахунку даного показника є кількість населення конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Аналіз даного показника дозволяє отримати адекватні порівняльні оцінки при дослідженні окремих територій, різними як за кількісними, так і за якісними характеристиками. Проте його практична цінність знижується, якщо значна частка населення зайнята в неофіційному секторі економіки, так як це відбувається в Україні.

Насамкінець варто зауважити: податкова спроможність територіальної громади показує рівень її фінансової автономії, проте політика фінансового вирівнювання не може бути ефективною без забезпечення реальної, а не декларативної фінансової автономності місцевих бюджетів та виваженого чіткого розмежування обов'язків між центром і регіонами з надання суспільних благ та послуг із одночасним формулюванням їх стандартів та визначенням ефективності здійснення видатків на забезпечення бюджетних потреб, стимулюванням розвитку слабких регіонів із застосуванням фіскального й інвестиційного сприяння.

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад, Кабінет Міністрів України; Постанова, Методика від 08.04.2015 № 214. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад, Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин/ Верховна Рада України; Закон від 28.12.2014 № 79-VIII.

4. Бикадорова Н. О. Податкові доходи у фінансовій децентралізації місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічні науки. Серія : Облік і фінанси. - 2010. - Вип. 7(1). - С. 74-83. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efnof_2010_7\(1\)_10.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/efnof_2010_7(1)_10.pdf).

5. Казюк Я.М. Система фінансового вирівнювання та особливості методик визначення міжбюджетних трансфертів: досвід європейських країн / Я.М. Казюк // Сучасні проблеми освіти і науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26-27 січня 2013 року, м. Будапешт. – <http://scaspee.com/6/post/2013/01/35.html> (29 січня 2013 року).

6. Кондратюк С. Я., Осадчук Н. В. Фінансова спроможність як категорія публічних фінансів: сутність та складові / С. Я. Кондратюк, Н. В. Осадчук // М-во освіти і науки України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана"; відп. ред. А. Ф. Павленко. – 2008. – Вип. 10. – С. 133 - 138.

7. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. – К.: Знання, КОО, 1999. - 487 с.

8. Тарангул Л.Л. Теоретичні основи регіональної податкової політики / Л.Л. Тарангул // Науковий вісник Національної академії ДПС України. – 2002. - №3 (17). – с. 33-42.

References

1. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On approval of the method of forming capable of communities" (Accessed 8 April 2015).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On a voluntary association of communities" (Accessed 5 February 2015).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On making amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations" (Accessed 28 December 2014).

4. Bykadorova N. O. (2010), "Tax revenues in the financial decentralization of local government", *Ekonomichni nauky. Seriya : Oblik i finansy*, vol. 7, no. 1, pp. 74-83. [in Ukrainian].

5. Kazjuk Ja.M. (2013), "The system of financial equalization and methods for determining the features of intergovernmental transfers: European experience", *Suchasni problemy osvity i nauky [Modern problems of education and science], Mizhnarodna naukovo-praktychna konferencija [International Scientific Conference], Budapesht, Ugorshhyna, 26-27 sichnja 2013 roku.* [in Ukrainian].

6. Kondratjuk S. Ja. and Osadchuk N. V. (2008), "Financial capacity as a category of public finances: the nature and components", *M-vo osvity i nauky Ukrainy, DVNZ "Kyiv. nac. ekon. un-t im. Vadyma Get'mana"*, vol. 10, pp. 133-138. [in Ukrainian].

7. Kravchenko V.I. (1999), *Miscevi finansy Ukrainy [Local Finances of Ukraine]; Znannya, KOO, Kyiv, Ukraine.*

8. Tarangul LL. (2002), "The theoretical basis of regional tax policy", *Naukovyj visnyk Na\cional'noi akademii' DPS Ukrainy*, vol. 13, pp. 33-42 [in Ukrainian].