

Ольга КНЕЙСЛЕР,  
Наталія СПАСІВ

## **ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА ДОХОДАМИ: ПРАГМАТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА В УМОВАХ ПЕРМАНЕНТНИХ КРИЗОВИХ ЯВИЩ**

---

*Проведено аналіз виконання доходів місцевих бюджетів, висвітлено основні напрямки покращення формування дохідної частини бюджету м. Тернополя в умовах перманентних кризових явищ. Сформульовано низку пропозицій щодо оптимізації виконання показників місцевого бюджету шляхом реформування діяльності органів місцевого самоврядування, злагодженої роботи територіальних органів Державної фіскальної служби, Державної фінансової інспекції та Державної казначейської служби України.*

---

За нинішніх умов господарювання забезпечення соціально-економічного розвитку держави й адміністративно-територіальних одиниць вимагає своєчасності та повноти мобілізації фінансових ресурсів і цільового їх використання у різних ланках фінансової системи. Саме ефективне формування фінансових ресурсів на загальнодержавному і місцевому рівнях є запорукою загального добробуту та візією європейського майбутнього. Проте реалізація цих процесів залежить від податкової спроможності регіонів, економічного розвитку територій, соціальної складової, а також ефективної роботи фінансових служб, які здійснюють забезпечення територіальних одиниць фінансовими ресурсами для виконання усіх повноважень, взятих на себе органами державної та місцевої влади.

Проблематика виконання місцевих бюджетів та джерела нарощування їх дохідної бази перебувають у центрі дослідження вітчизняних науковців: В. Демянишина [1; 3], О. Кириленко [2; 3; 4], З. Лободіної [5], І. Луїної [2], Б. Малиняка [6] та ін. Проте, слід

зауважити, що наукові напрацювання хоча й мають масштабний характер, проте потребують подальшого дослідження і вивчення.

Враховуючи зазначене, метою статті є комплексне дослідження тенденцій виконання місцевих бюджетів за доходами на тлі перманентних кризових явищ, які істотно впливають на показники економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому.

Дослідження проблем формування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів повсякчасно викликає інтерес, насамперед, тому, що бюджет характеризує рівень економічного розвитку певної території, і завдяки правильному й ефективному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність, належний життєвий рівень і добробут територіальної громади.

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговує вивчення тенденцій виконання місцевих бюджетів за доходами після ухвалення Податкового кодексу України, прийняття якого мало б неабияк сприяти нарощуванню дохід-

ної їх частини. Проте, як свідчать дані табл. 1, в Україні обсяги надходження та відсоток виконання дохідної бази місцевих бюджетів характеризують показники, які вказують на значне невиконання місцевих бюджетів.

Так, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2013 р. надійшло 221,0 млрд. грн., що на 1,9%, або на 4,4 млрд. грн. менше за відповідний показник минулого року. Без урахування міжбюджетних трансфертів у 2013 р. до місцевих бюджетів надійшло 105,2 млрд. грн., що на 4,4% більше ніж за 2012 р. Рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, становить 93,5% проти 103,4% за даними попереднього року. Така ситуація зумовлена поглибленням кризових процесів в економічній царині, домінуючий чинник якої – політична нестабільність.

Враховуючи показники виконання місцевих бюджетів в цілому, проаналізуємо тенденції їх виконання на прикладі бюджету м. Тернополя. Варто зазначити, що бюджет м. Тернополя був обраний як предмет дослідження, зважаючи на найнижчі показники його соціально-економічного розвитку порівняно з іншими містами.

В контексті вищезазначеного розглянемо особливості виконання дохідної частини бюджету м. Тернополя у 2011–2013 рр. (табл. 2). Як показують дані, впродовж 2011–2013 рр. спостерігається невиконан-

ня бюджету м. Тернополя по загальному фонду на 0,8%, 1,5% та 2,2% відповідно із тенденцією до зниження даних показників із 98,1% у 2011 р. до 97,2% у 2013 р.

Спеціальний фонд бюджету м. Тернополя протягом досліджуваного періоду виконаний на 108,9%, 110,7% та 102% відповідно, що зумовлено змінами Податкового кодексу України в частині надходження єдиного податку до спеціального фонду бюджету, проте зі значним падінням у 2013 р. (на 7,3%) порівняно із 2012 р. Така ситуація є наслідком макроекономічної та політичної нестабільності.

Водночас, у структурі доходів місцевих бюджетів третій рік поспіль спостерігається збільшення частки податкових надходжень як по загальному, так і по спеціальному фонду бюджету м. Тернополя (рис. 1).

Як свідчать дані рис. 1, у 2011–2013 рр. частка податкових надходжень у доходах бюджету м. Тернополя є домінуючою із тенденцією до зростання на 0,5% у 2013 р., порівняно із 2012 р., і становить 46,4%, 46,3% та 46,8% відповідно. Таке зростання відбувається, насамперед, за рахунок місцевих податків і зборів у частині надходжень єдиного податку. Адже, у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України з 2011 р. структура місцевих податків і зборів зазнала суттєвих змін. Так, відбулося скорочення кількості місцевих податків і зборів з 14-ти до 5-ти. Проте включення до їх складу єди-

Таблиця 1

**Динаміка надходжень доходів до місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2011–2013 рр.\***

Доходи	Факт 2011 р.	Факт 2012 р.	План 2013 р.	Факт 2013 р.	Виконання планових показників у 2013 р. , %
Усього доходів, млн. грн. в т. ч.	86456,6	100813,8	112483,5	105171,1	93,5
– загальний фонд	71391,2	81207,9	91689,5	84892,1	92,6
– спеціальний фонд	15065,4	19605,9	20794,0	20279,0	97,5

\* Складено авторами на основі [9].

Динаміка виконання бюджету м. Тернополя за доходами у 2011-2013 рр.

Показники	Загальний фонд								
	2011 рік			2012 рік			2013 рік		
	затвер-джено	надій-шло	вико-нано	затвер-джено	надій-шло	вико-нано	затвер-джено	надій-шло	вико-нано
	тис. грн.	тис. грн.	%	тис. грн.	тис. грн.	%	тис. грн.	тис. грн.	%
Податкові надходження	271838,2	272418,4	100,2	321347,9	303662,9	94,5	338680,0	318932,3	94,2
Неподаткові надходження	12330,0	11142,5	90,4	9846,6	9676,4	98,3	8859,8	12632,6	142,6
Доходи від операцій з капіталом	4,0	8,2	205,0	11,0	0,0	0,0	0,0	0,3	-
Офіційні трансферти	299581,2	288969,4	96,5	342083,3	338907,7	99,1	365826,9	362013,7	99,0
Всього доходів загально-го фонду	583753,4	572538,5	98,1	673288,8	652247,0	96,9	713366,7	693578,9	97,2
Спеціальний фонд									
Податкові надходження	22385,0	26166,7	116,9	38834,9	45905,2	118,2	55003,8	56187,2	102,2
Неподаткові надходження	24271,0	25367,1	104,5	24536,3	26542,7	108,2	25217,5	30811,7	122,2
Доходи від операцій з капіталом	13122,9	13655,7	104,1	9000,0	8737,7	97,1	7500,0	6872,6	91,6
Офіційні трансферти	139,3	24,2	17,4	13166,6	13166,6	100,0	14217,6	10504,4	73,9
Цільові фонди	5310,0	5802,2	109,3	6722,0	7812,5	116,2	4229,0	3909,7	92,4
Всього доходів спеціаль-ного фонду	65228,2	71015,9	108,9	92259,8	102164,7	110,7	106167,9	108285,6	102,0
Всього доходів бюджету	648981,6	643554,4	99,2	765548,6	754411,7	98,5	819534,6	801864,5	97,8

ного податку спричинило підвищення пито-мої ваги місцевих податків і зборів у струк-турі доходів місцевих бюджетів. Відповідно, обсяг єдиного податку у доходах бюджету м. Тернополя ілюструє значне зростання – у 2,9 раза у 2013 р., порівняно із 2011 р., що зумовлено, в основному, збільшенням кількості фізичних осіб та суб'єктів мало-го підприємництва (рис. 2). Окрім цього за цією дохідною статтею спостерігається ви-конання у 2011–2013 рр. на 101,6%, 126,5% та 111,3% відповідно. Така ситуація засвід-чує, що планування доходів є прагматично обґрунтованим та відображає реальний процес встановлення обсягів і джерел над-ходжень у регіоні.

Варто зауважити, що в структурі подат-кових надходжень податок на доходи фізич-них осіб зберігає позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місце-вого бюджету – 33,8% від загальних над-ходжень бюджету м. Тернополя у 2013 р. Частка податку у доходах загального фонду бюджету м. Тернополя становить 40%. Над-ходження цього податку упродовж 2011–2013 рр. зростають у 1,2 раза, і становлять 271184 тис. грн., що є позитивним чинником у частині нарощування дохідної бази.

Проте річний план з надходжень подат-ку у 2013 р. виконано на 92,4%, водночас у 2012 р. – 93,8%, а у 2011 р. – 101,1%. Отже, незважаючи на зростання надходжень по-

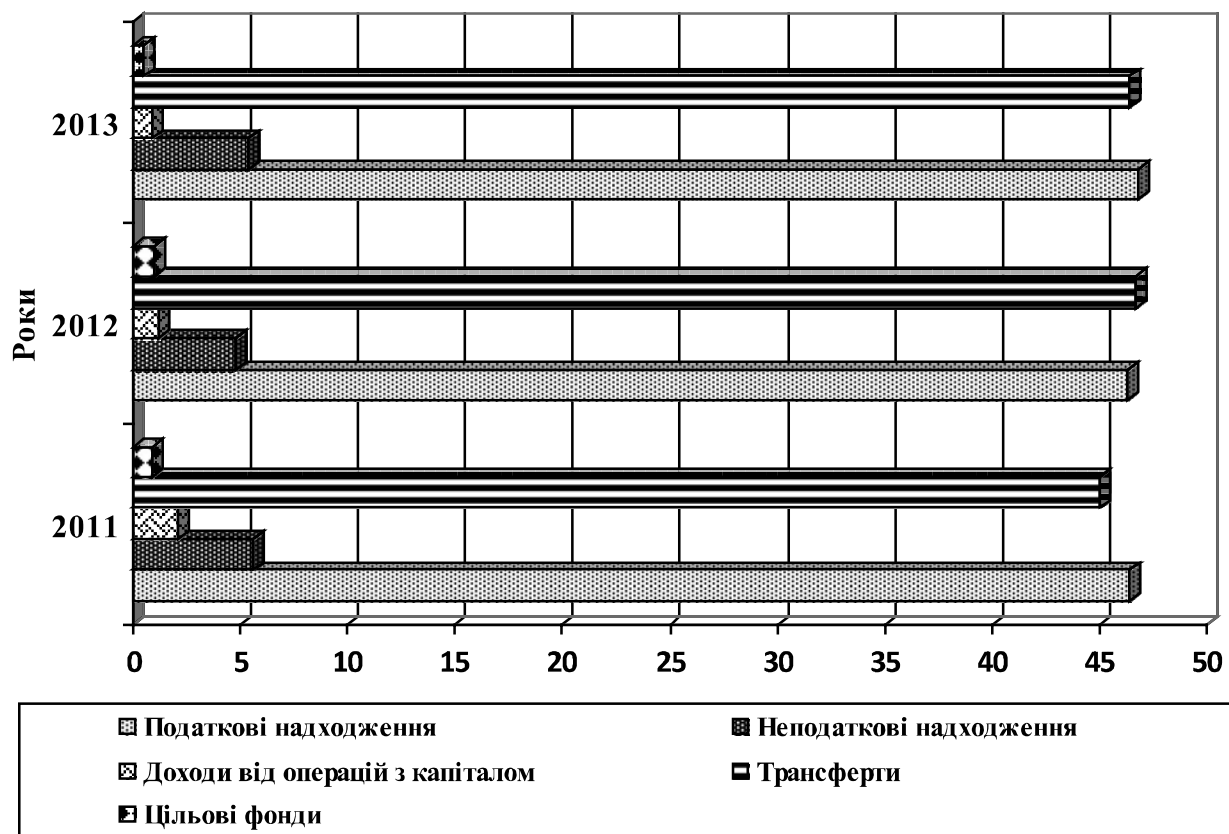


Рис. 1. Структура доходів бюджету м. Тернополя у 2011–2013 рр.

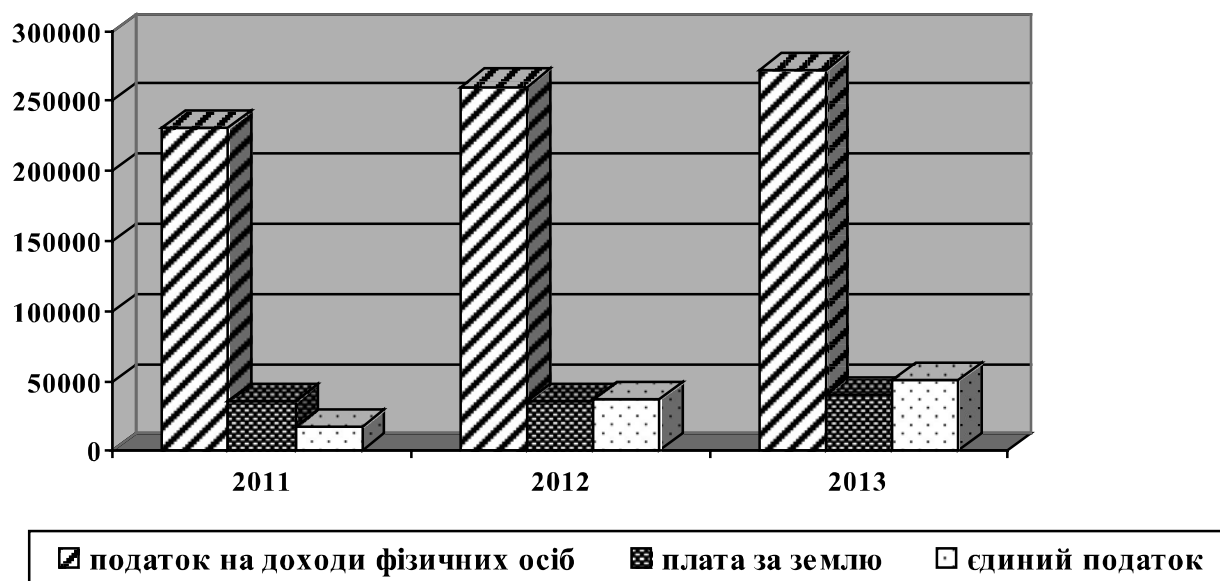


Рис. 2. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб, плати за землю та єдиного податку до бюджету м. Тернополя у 2011–2013 р.

датку на доходи фізичних осіб, бюджет м. Тернополя недоотримує кошти за цим дохідним джерелом, що загалом призводить до ускладнення фінансування видаткової частини бюджету.

Значним за обсягом джерелом надходжень доходів до бюджету м. Тернополя традиційно є плата за землю. З цього джерела у 2013 р. отримано 40181,6 тис. грн., що в 1,1 раза більше за відповідний показник минулого року та в 1,2 раза – за 2011 р. (див. рис. 2). Позитивна ситуація спостерігається щодо виконання річного плану з надходжень цього податку, зокрема у 2013 р. виконання на 107,2%, у 2012 р. недовиконання на 2,9%, у 2011 р. виконання на 103,8%. Однак, зважаючи на базу оподаткування та на незначну позитивну динаміку зміни темпів приросту надходжень із цього джерела впродовж досліджуваного періоду, виникає необхідність перегляду підходів до визначення, а точніше, збільшення орендної плати за землю та змін до оподаткування земельним податком.

В свою чергу, до бюджету м. Тернополя місцевих податків і зборів у 2013 р. надійшло на суму 58250 тис. грн., що у 2,6 раза більше ніж у 2011 р. та у 1,3 раза більше ніж у 2012 р. Також спостерігається перевиконання планових показників бюджету за цим дохідним джерелом – 106,9%, 114,4%, 102,7% відповідно впродовж досліджуваного періоду за загальним фондом бюджету м. Тернополя, та 101,7%, 125,9%, 111,3% за спеціальним фондом, що уможливорює виконання взятих на себе зобов'язань органами місцевого самоврядування.

Одним із нововведень Податкового кодексу України є запровадження загальнодержавного екологічного податку на заміну збору за забруднення навколишнього природного середовища. Надходження від цього джерела до бюджету м. Тернополя зменшуються у 2011–2013 рр. із 600,1 тис. грн. у 2011 р.

до 403,3 тис. грн. у 2013 р. (у 1,5 раза). За цією дохідною статтею бюджету спостерігається недовиконання у 2011 р. на 10,4% та у 2013 р. – на 19,3%, що не оправдовує очікувань від запровадження нових ставок по даному податку. Зазначимо, що з 1 січня 2011 р. екологічний податок сплачують усі, хто використовує паливо для транспортних засобів, у тому числі суб'єкти господарювання, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які користуються автомобілями. Податковий кодекс передбачає справляння екологічного податку за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин пересувними джерелами забруднення через податкових агентів, які здійснюють оптову та роздрібну торгівлю паливом. Таким чином, екологічний податок сплачують платники податку під час придбання палива, а податкові агенти, які реалізують паливо, цей податок утримують і сплачують до бюджету. До кінця 2012 р. нарахування цього податку здійснювалося з розрахунку 50% ставки, визначеної Податковим кодексом, у 2013 р. – 75% ставки, а з 1 січня 2014 р. – 100% ставки.

Обсяг неподаткових надходжень у бюджеті м. Тернополя зростає із 36509 тис. грн. у 2011 р. до 43445 тис. грн. у 2013 р. (у 1,2 раза). У структурі неподаткових надходжень спостерігається збільшення доходів від власності та підприємницької діяльності із 1421,6 тис. грн. у 2011 р. до 5629,4 тис. грн. у 2013 р. (у 4 рази), та значне зменшення адміністративних зборів і платежів в 1,6 раза за даний період. За неподатковими надходженнями перевиконання спостерігається у 2013 р. в розрізі загального та спеціального фонду – 142,6% та 122,2% відповідно, у 2012 р. тільки по спеціальному фонду – 108,2%. Водночас недовиконання у цьому періоді по загальному фонду становить 1,7%. Найбільшою за обсягом статтею неподаткових надходжень до місцевих бюджетів, як традиційно

склалося, є власні надходження бюджетних установ. Їх обсяг має стійку тенденцію до нарощування – із 25333,8 тис. грн. у 2011 р. до 28319,1 тис. грн. у 2013 р. (у 1,1 раза).

Доходи від операцій з капіталом у доходах бюджету м. Тернополя ілюструють тенденцію до зниження із 13663,2 тис. грн. у 2011 р. до 6873,3 тис. грн. у 2013 р. внаслідок недоотримання коштів від відчуження комунального майна. Найнижчий рівень виконання спостерігається за доходами від операцій з капіталом у 2013 р. – 91,6%, що є негативною тенденцією, адже вказує на недоліки у плануванні доходів місцевого бюджету.

Щодо офіційних трансфертів, то варто зазначити, що впродовж 2011–2013 рр. спостерігається значне невиконання за даною дохідною статтею у 2011 р. за спеціальним фондом – 17,4% та загальним фондом – 96,5%. Водночас 2012 р. характеризується виконанням запланованих показників на 100%, а у 2013 р. невиконання спостерігається по спеціальному фонду – 73,9%. Такі дисбаланси у міжбюджетних відносинах негативно позначаються на можливості виконання усіх зобов'язань, взятих місцевою владою Тернополя.

Проведений аналіз виконання бюджету м. Тернополя за доходами дозволяє констатувати про незначне відхилення його планових показників, адже впродовж 2011–2013 рр. спостерігається виконання бюджету м. Тернополя на 99,2%, 98,5% та 97,8% відповідно, що свідчить про залежність обсягу бюджету м. Тернополя від рішень вищих органів, і не дає можливості проводити активну інвестиційну політику на місцях, а отже, брати участь у покращенні соціальної захищеності та економічної свободи територіальної громади.

Домінуючими чинниками невиконання запланованих показників місцевого бюджету, на наш погляд, є макроекономічні фактори в контексті неповної локаліза-

ції причин і наслідків світової фінансової кризи щодо вітчизняної економіки; непродуманої грошово-кредитної політики в частині штучного утримування курсу національної валюти; необґрунтованого завищення показників Державного бюджету та зростання ВВП; неефективної боргової політики; політичного колапсу; дихотомії чинного законодавства; корупції; проведення воєнних дій, які справляють негативний вплив на формування та виконання доходів бюджетів усіх рівнів і на бюджет м. Тернополя зокрема.

На наш погляд, вдосконалення практики виконання бюджету м. Тернополя за доходами потребує здійснення низки заходів через призму:

- збільшення фінансової незалежності територіальної громади та запровадження політики децентралізації влади;
- збільшення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості м. Тернополя відповідно до зростання рівня ВВП в країні;
- зменшення тиску на бізнес, скорочення кількості контролюючих органів;
- запровадження широкого використання місцевих позик як одного з перспективних джерел у структурі доходів місцевих бюджетів і важливого інструменту економічного розвитку територіальних громад;
- оптимізація існуючого співвідношення між загальнодержавними, а також місцевими податками і зборами;
- запровадження в повному обсязі механізму адміністрування податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки;
- вдосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- посилення громадського контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування норм бюджетно-по-

даткового законодавства, а відтак підвищення ефективності управління бюджетними коштами;

- забезпечення адекватного впливу інститутів публічної влади та громадянського суспільства на прийняття рішень у сфері фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Наполеглива робота у цих напрямках та консолідація зусиль центральної і місцевої влади уможливить формування адекватних показників доходів бюджету м. Тернополя та забезпечить їх повне виконання, дозволить підкріпити фінансовими ресурсами усі взяті соціальні зобов'язання, відновити фінансування інвестиційних проєктів при одночасному зменшенні дефіциту бюджету, підвищить добробут територіальної громади.

### Література

1. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: Монографія. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: Монографія / І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.; За ред. І. О. Луніної. – К.: НАН України; Ін-т екон. та прогнозув, 2010. – 320 с.
3. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень: Монографія / С. І. Юрій, В. Г. Дем'янишин, О. П. Кириленко та ін.; За ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина. – К.: Кондор, 2012. – 376 с.
4. Кириленко О. П. Дохідна база місцевих бюджетів в умовах реформування бюджетної та податкової системи // *Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в умовах проведення системних реформ: Матеріали наук. конф. проф.-викл. складу.* – Тернопіль: Вектор, 2011. – С. 6-10.
5. Лободіна З. М. Вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій в контексті проведення бюджетної реформи // *Інноваційна економіка.* – 2012. – № 9 (35). – С. 124–128.
6. Малиняк Б. Стан прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні // *Наука й економіка.* – 2010. – № 1. – С. 36–45.
7. Тулай О., Тріпак М. Тенденції формування доходів місцевих бюджетів // *Світ фінансів.* – 2011. – Вип. 4. – С. 91–100.
8. Офіційний сайт Тернопільської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.te.ua>.
9. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.