

ОПТИМІЗАЦІЯ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглядаються питання проблематики формування доходної бази місцевих бюджетів та пошук резервів для їх збільшення.

В статье рассматриваются вопросы проблематики формирования доходной базы местных бюджетов и поиск резервов для их увеличения.

The article deals with the problems of forming of profitable base of local budgets and search of reserves for their increase.

Ключові слова: доходи, місцевий бюджет, доходна база, місцеві органи влади.

Питання оптимізації формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання набувають особливої актуальності в умовах ринкових трансформацій українського суспільства. Діюча система акумулювання доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображається нарощуванням обсягів міжбюджетних трансфертів.

У сучасних умовах постає необхідність побудови нової моделі формування доходів місцевих бюджетів, яка б забезпечувала оптимальний фіскальний та стимулюючий ефект і відповідала політико-владним реаліям сьогодення, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територій, знижувала напруження міжрегіональних фіскальних відносин та підтримувала ефективність бюджетної системи. Це, насамперед, зумовлює перенесення значного обсягу здійснюваних витрат (у першу чергу соціальних) на рівень адміністративно-територіальних одиниць.

Закономірним наслідком цих процесів є активізація фінансової діяльності органів місцевої влади, які покликані бути суб'єктами економічної політики на місцях. Водночас, помітним є відставання процесу становлення фінансів місцевих органів влади відповідно до нових завдань місцевої влади.

Реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежуються, що, у свою чергу, є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. У зв'язку з цим постає нагальна потреба у поглибленому дослідженні концептуальних засад доходів місцевих бюджетів та обґрунтуванні системи практичних рекомендацій щодо їх стабільності та зміцнення.

Формування місцевих бюджетів є водночас умовою й результатом соціально-економічного розвитку територій. Тому створення ефективного механізму їх формування є однією з актуальних проблем, від розв'язання якої залежить стабільність розвитку економіки країни й регіонів.

Отже, актуальність обумовлюється необхідністю створення системи формування місцевих бюджетів, яка б забезпечувала фінансову базу для

виконання місцевим самоврядуванням своїх повноважень, створення гарантованих, передбачуваних та довгострокових доходних джерел, формування бюджетів переважно за рахунок власних та прирівняних до них доходів.

Пошук можливостей посилення фінансової самодостатності місцевих органів влади останнім часом все більше стає об'єктом уваги вітчизняних дослідників. В останні роки з'явилися публікації відомих вітчизняних економістів, присвячені цій тематиці, таких як В.Зайчикова, О.Кириленко, В.Кравченко, І.Луїна, В.Опарін, Д.Полозенко, В.Прядко, С.Слухай, Л.Тарангул, І.Чугунов та інші. В їхніх працях наголошується на необхідності підвищення фінансової самостійності місцевої влади за рахунок розширення джерельної бази місцевих бюджетів та вдосконалення трансфертних відносин.

Проте, незважаючи на доволі значну кількість публікацій, присвячених тематиці місцевих фінансів, яка з'явилася останнім часом в Україні, все ще залишаються недостатньо дослідженими питання зміцнення доходної бази територіальних громад базового рівня.

Після впровадження положень Бюджетного кодексу як в Україні в цілому, так і у регіонах відбувається скорочення ступеня автономії місцевих органів влади. Частка власних доходів у структурі місцевих бюджетів України виявляє тенденцію до зниження: якщо у 2001 р. на них припадало 28,9%, то у 2008 р. – 16,3%. Це характерно і для регіонів – якщо у 2001 р. в Івано-Франківській області вона сягала 13,5%, то у 2008 р. лише 3,0%. Натомість зросла дотаційна залежність місцевих бюджетів: за 2000-2008 рр. частка міжбюджетних трансфертів у зведених місцевих бюджетах України зросла з 23,4% до 43,0%; регіональна диференціація показників доходів та видатків на душу населення при цьому майже не змінилася.

Все назване вище свідчить про те, що фінансові проблеми місцевої влади в Україні набули великої гостроти, що обумовлює необхідність пошуку нових можливостей наповнення місцевих бюджетів, зокрема тієї їх частини, яка призначається для забезпечення власних повноважень місцевих органів влади та здійснення заходів, спрямованих на посилення їх зацікавленості в ефективнішому використанні місцевої доходної бази.

Доходи місцевого бюджету можна визначити як грошові надходження, що отримують за рахунок різноманітних законних джерел, які є необхідними для забезпечення виконання завдань та реалізації функцій органів місцевого самоврядування. Як показало наше дослідження, у вітчизняній фінансовій науці і практиці відсутнє теоретичне обґрунтування поділу доходів місцевих бюджетів на окремі категорії. Це надало підстави запропонувати для здійснення категоризації доходів місцевих бюджетів таких ознак, як вертикальний розподіл економічних функцій держави та ступінь фіскальної автономії ланок бюджетної системи. Так, з теоретичної точки зору, доходи місцевих бюджетів треба поділити на такі групи: 1) власні, до яких належать

будь-які види доходів місцевих бюджетів, дозволені законодавством, які запроваджують органи місцевого самоврядування і мають щодо них повну автономію (прикладом можуть бути надходження у порядку самооподаткування); 2) квазі-власні, до яких можна віднести надбавки до загальнодержавних податків, щодо яких місцеві органи влади мають значну автономію; 3) умовно-власні доходи, до яких можна віднести закріплені повністю чи у фіксованому відсотку загальнодержавні доходи, автономія щодо яких майже відсутня; 4) розщеплені загальнодержавні доходи зі змінними нормативами (автономія відсутня); 5) трансферти, загальні та цільові (автономія відсутня). Перші дві групи доходів призначені для фінансування власних видаткових повноважень місцевих органів влади і мають за мету здебільшого забезпечення надання місцевих суспільних благ; 3-я, 4-та та частково 5-та групи – для фінансування делегованих видаткових повноважень і мають за мету забезпечення надання національних суспільних благ через посередництво місцевих органів влади, здійснення фінансового вирівнювання та сприяння розвитку територій.

Покращання фінансового стану бюджетів місцевого самоврядування в Україні вимагає повнішого використання резервів наповнення бюджетів, запровадження нових та зміну статусу існуючих бюджетних надходжень.

Дослідження думок керівників органів місцевого самоврядування Івано-Франківської області показало, що наразі власні доходні джерела місцевих бюджетів є менш надійними порівняно з закріпленими та трансфертними, а активність органів місцевого самоврядування у пошуку нових джерел доходу чи розширенні наявних є низькою, зокрема стосовно власних доходів. Це свідчить про необхідність здійснення заходів, спрямованих на посилення їхньої зацікавленості у генеруванні бюджетних доходів.

Обстеженням була охоплена 41 територіальна громада. Керівникам місцевих рад було поставлено низку запитань стосовно: а) оцінки ступеня надійності різних джерел надходжень місцевого бюджету; б) можливостей покращання доходного забезпечення бюджету адміністративно-територіальної одиниці; в) можливих заходів, спрямованих на покращання адміністрування місцевими податками і зборами і нетрадиційними джерелами доходів, зокрема самооподаткування членів територіальної громади.

На думку керівників органів місцевого самоврядування, найбільшою надійністю характеризуються надходження від державних податків (ПДФО, плата за землю) та міжбюджетних трансфертів (дотація вирівнювання і цільові субвенції). Щодо місцевих податків і зборів, то результати опитування підтвердили висновки стосовно низької надійності цих надходжень: 77% голів місцевих рад, де практикуються місцеві податки і збори, вказали на низьку надійність цього джерела.

Покращанню фінансового стану органів місцевого самоврядування сприятимуть інституційні зміни, зокрема укрупнення адміністративно-

територіальних одиниць сільської місцевості, що приведе не тільки до зменшення рівня дотаційності їхніх бюджетів, але й зростання впливу ОМС на місцевий економічний розвиток. За недостатніх надходжень до кошика власних доходів варто звернути увагу на альтернативні види доходів, які органи місцевого самоврядування можуть запроваджувати власним рішенням – самооподаткування, можливість здійснення якого передбачена ст. 69 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Цією можливістю скористалася доволі незначна кількість органів місцевого самоврядування (13 рад з 41 опитаної). Як показало наше обстеження, фактично єдиним видом самооподаткування, а точніше, збору, який практикується в районі, є платежі населення за надання послуг з обробітку землі. Максимальний сукупний обсяг надходжень цього виду доходів склав 880 грн. на рік; у більшості ж сільських рад, де справлявся такий збір, він складав менше 500 грн. на рік. Тобто надходження від цього джерела є на практиці настільки незначними, проте, для цього виду власних доходів існує певна перспектива, якщо будуть вирішені питання удосконалення законодавчої бази стосовно структури таких податків (зборів) та підвищений рівень мотивації органів місцевого самоврядування.

Очевидно, що такий стан породжений певними причинами. Як з'ясувалося, найвагомішими з них є негативне сприйняття з боку громадян платежів на користь органів місцевого самоврядування, а також відсутність кваліфікованого адміністративного персоналу, який займався б збором платежів у порядку самооподаткування громадян.

Головною проблемою справляння власних доходів загалом та місцевих податків і зборів зокрема є низький рівень зацікавленості органів місцевого самоврядування. Її розв'язання можливе за рахунок перегляду переліку місцевих податків і зборів у бік скорочення при одночасному запровадженні нових видів місцевих обов'язкових платежів, зміни їх структури (відмова від неоподаткованого мінімуму доходів громадян як основи визначення податкових ставок) та розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо їх справляння, зокрема створення місцевих податкових адміністрацій. За цих обставин можливе суттєве розширення сфери застосування самооподаткування як потенційно важливого джерела забезпечення місцевих видаткових потреб. Важливим інструментом формування доходів є фінансове прогнозування – тобто оцінювання органами місцевого самоврядування доходів та витрат майбутніх періодів, яке базується на певних припущеннях щодо динаміки основних фінансово-економічних чинників та заходах власної фінансової політики. В ідеалі зміст та інструменти фінансового прогнозування мають визначатися місцевими виборними органами влади, виходячи з конкретних потреб та місцевих обставин [5, с.16-17].

Наразі ступінь прогнозованості місцевих доходів не є надто високим, що

може бути пояснене низкою фінансово-економічних та політико-адміністративних чинників. Серед перших треба зазначити нестабільність надходжень від багатьох джерел місцевих доходів, а також державних трансфертів; коливання макроекономічних показників, які визначають динаміку основного джерела податкових надходжень – ПДФО – та купівельну спроможність коштів місцевого бюджету. Серед других варто зауважити на такі: низька спроможність місцевої влади впливати своїми рішеннями на наповнюваність власних бюджетів через високу централізацію збирання доходів та управління ними; недостатність адміністративного персоналу для моніторингу джерел доходів та справляння впливу на недобросовісних платників; відсутність належного інформаційного забезпечення діяльності місцевої влади, тобто баз даних, а також засобів роботи з ними, зокрема практична відсутність комп'ютерів у сільських органах влади, низький рівень забезпеченості ними навіть на рівні району.

Наразі можна констатувати, що органи самоврядування базового рівня у справі підготовки фінансових планів повністю покладаються на органи державної влади – районні фінансові управління, не здійснюючи зусиль з посилення впливу на власне фінансове господарство. Незважаючи на таку невтішну ситуацію, слід зазначити, що за належних обставин (а Україна задекларувала свій намір просуватися по шляху фіскальної децентралізації) фінансове планування може і повинно стати важливим інструментом бюджетного управління для органів місцевого самоврядування. Важливість цього інструменту полягає у тому, що він забезпечує адекватність місцевої бюджетної політики (відповідність між доходами та видатковими потребами), надає бачення перспективи громаді з огляду на зовнішні та внутрішні чинники; нарешті, сприяє підвищенню обґрунтованості рішень місцевої влади, які впливають на основні параметри поточних та майбутніх доходів і видатків.

Для здійснення процесу реалістичного фінансового прогнозування місцевим органам влади необхідно сформувати базу даних за певний попередній період, оскільки майже всі основні методики прогнозування базуються на екстраполяції минулих тенденцій на майбутні періоди. Прогнозування потребує інформації про фактичні доходи та витрати щонайменше за останні 5 і більше років. Ці дані, в принципі, частково можуть бути надані місцевими державними адміністраціями. Водночас створення власної інформаційної бази стає нагальним завданням, вирішення якого впливатиме не лише на поточні, а й майбутні результати господарювання місцевої влади.

Насамперед органи місцевого самоврядування повинні бути спроможними збирати, зберігати та аналізувати дані, що стосуються їхніх власних джерел доходів, проте не тільки. Важливо, щоб були наявні і дані, які стосуються формульного розрахунку трансфертів, оскільки за наявної ситуації місцеві адміністратори навіть за наявності бажання просто не можуть перевірити, чи правильно нараховано їм суми дотації вирівнювання. Джерелом цих даних

можуть слугувати бюджетні документи попередніх років, дані аудиту та бухгалтерського обліку бюджетних установ тощо.

Настав час для створення дієвої системи місцевого бюджетного моніторингу. Це надасть змогу органам місцевого самоврядування проводити систематичне спостереження за станом наповнення і використання коштів, оцінювати ступінь виконання зобов'язань з міжбюджетних трансфертів, а громаді – результати роботи представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування стосовно зміцнення власної дохідної бази, ступеня мобілізації податкових і неподаткових надходжень та їх використання.

З цієї точки зору запровадження паспорта територіальної громади може стати важливим кроком, який даватиме змогу оцінити потребу громад у бюджетних ресурсах для виконання власних і делегованих повноважень, наявну дохідну базу, рівень податкового навантаження у розрізі всіх видів податків і зборів, розробляти прогностичні показники розширення дохідної бази, збільшення обсягів податкових і неподаткових надходжень на перспективу як в умовах чинного законодавства, так і з урахуванням можливих його змін.

Маючи такий документ, голова селищної чи сільської ради буде при прогнозуванні власних доходів покладатися не на районне фінансове управління, але й самостійно визначатиме їх обсяг і, відповідно, планувати видатки. Наявність такого інструменту бюджетного планування позитивно вплине на наповнюваність місцевих бюджетів і сприятиме посиленню підзвітності місцевих органів влади. Водночас, для того, щоб реально впливати на отримання потенційних доходів, на рівні місцевого самоврядування необхідно мати власну податкову адміністрацію, яка займалася б винятково власними доходами місцевих бюджетів.

Грунтуючись на проведеному обстеженні та інституційних можливостях реалізації уподобань місцевої влади щодо доходів, можна висунути та обговорити деякі пропозиції стосовно покращання доходної бази місцевого самоврядування.

Надходження плати за землю до місцевих бюджетів можуть бути суттєво збільшені за рахунок мінімізації державних пільг та наведення порядку з встановленням ставок орендної плати. Повсюдне запровадження конкурсних засад продажу земельних ділянок спроможне збільшити надходження від цього джерела принаймні удвічі.

Серед додаткових джерел наповнення місцевих бюджетів треба, на наш погляд, звернути особливу увагу на власні надходження бюджетних установ. Отже, створення належних стимулів для органів місцевого самоврядування надасть можливість суттєво збільшити надходження як закріплених, так і власних доходів, та сприятиме покращенню фінансування видатків на виконання власних і делегованих повноважень. Проте для цього необхідно змінювати як законодавство про місцеві фінанси, так і формувати нове, більш вимогливе ставлення територіальної громади до обраних нею органів влади.

Список використаних джерел:

1. Слухай С. В. Формування доходів місцевих бюджетів в контексті трансформації податкової системи / С. В. Слухай, Н. Я. Здерка // *Фінанси України*. – 2006. – № 5. – С. 12-20.
2. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика : Монографія / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
3. Луніна І. Податкові повноваження місцевих органів влади / І. О. Луніна // *Економіст*. – 2001. – № 2. – С. 37-39.
4. Піхоцька О. М. Формування і розвиток системи місцевих податків і зборів в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.04.01 "Фінанси, грошовий обіг і кредит" / О. М. Піхоцька. – Львів, 2006. – 20 с.
5. Прядко В. В. Роль місцевого оподаткування у стабілізації власної доходної бази місцевого самоврядування / В. В. Прядко // *Наук. вісн. Буков. держ. фін. акад.* – Чернівці, 2007. – Вип. 8. – С. 9-19. (Економічні науки).