

ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ ВЛАСНОЇ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано процес трансформації доходних джерел місцевих бюджетів та недоліки місцевого оподаткування в Україні. Запропоновані напрямки підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

The article analysed the transformation process of income sources for local budgets and lacks of local taxation in Ukraine. The author proposes the ways of increasing the financial independence of local authorities.

З прийняттям Бюджетного кодексу України розподіл доходних джерел між Державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, виходячи із принципів єдності бюджетної системи України та самостійності, слід визначити як більш чіткий порівняно із розподілом доходів між ланками бюджетної системи, що діяв відповідно до вимог Закону України “Про бюджетну систему України”. Але ця чіткість пов’язана лише із практичною відмовою від використання методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів. Отже, із негативною практикою “вибивання” нижчими бюджетами у вищих бюджетів частини регулюючих доходів покінчено. Проблема ж забезпечення доходами фінансових зобов’язань органів місцевого самоврядування, що виходять із необхідності здійснення власних та делегованих повноважень залишилась нерозв’язаною.

Питанням трансформації джерел доходів місцевих бюджетів в Україні присвячено чимало праць відомих учених, зокрема С. Буковинського, О.Василика, О.Кириленко, В.Кравченко, І.Луніної, В.Опаріна, К.Павлюка, І.Сала, С.Слухая, В.Федосова, І.Чугунова, С.Юрія та інших. Проблему збільшення фінансової бази місцевого самоврядування сьогодні розглядають як першочергову також у програмах діяльності уряду. Тісно її торкається і проблема запровадження середньострокового бюджетного планування.

Напрямки зміцнення доходної частини місцевих бюджетів залишаються не до кінця розробленими. Розв’язання потребують проблеми співвідношення власних та закріплених доходів, формування власної фінансової бази органів місцевого самоврядування як основи їх самостійності.

Тому, метою статті є визначення недоліків місцевого оподаткування в Україні та обґрунтування (окреслення) шляхів збільшення частки власних доходів органів місцевого самоврядування.

Гарантії фінансової незалежності, що надаються органами центральної влади органам місцевого самоврядування втілюються у власні та закріплені за місцевими бюджетами доходи. У цьому контексті нас цікавить їх питома вага в загальній сумі доходів місцевих бюджетів, їх власна структура. І, взагалі, наскільки доходи місцевих бюджетів кількісно і якісно відповідають потребам фінансування власних та делегованих повноважень.

У структурі доходів місцевих бюджетів за останні роки чітко простежується тенденція до зменшення питомої ваги податкових надходжень. Так, у 2003 році податкові

надходження склали 54,2% загальної суми доходів місцевих бюджетів, що на 4,7 процентних пункти нижче рівня попереднього року та на 8,7 процентних пункти питомої ваги податкових надходжень у 2000 році (таблиця 1.).

Таблиця 1.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів за 2000 – 2003 роки

Доходи	2000 рік	2001 рік	2002 рік	2003 рік	Відхилення (+;-)	
					2003 рік до 2000 року	2003 рік до 2002 року
I. Податкові надходження	62,9	59,1	58,9	54,2	-8,7	-4,7
у тому числі:	34,1	35,1	38,7	39,4	+5,3	+0,7
прибутковий податок з громадян						
податок на прибуток підприємств	11,3	8,5	4,4	0,4	-10,9	-4,0
податок з власників транспортних засобів	2,8	2,2	2,1	1,8	-1,0	-0,3
плата за землю	7,4	6,5	6,5	5,9	-1,5	-0,6
акцизний збір з вироблених в Україні товарів	0,8	1,1	0,8	0,3	-0,5	-0,5
місцеві податки і збори	2,6	2,1	1,9	1,7	-0,9	-0,2
єдиний податок	1,0	1,8	2,3	2,6	+1,6	+0,3
інші податки	2,9	1,8	2,2	2,1	-0,8	-0,1
II. Неподаткові надходження	9,5	8,7	6,5	7,1	-2,4	+0,6
інші неподаткові надходження	3,3	2,9	0,9	0,9	-2,4	-
III. Доходи від операцій з капіталом	0,1	0,4	2,2	3,0	+2,9	+0,8
IV. Цільові фонди	4,0	2,8	0,8	1,5	-2,5	+0,7
у тому числі:	0,5	0,5	0,4	0,5	-	+0,1
збір за забруднення навколишнього природного середовища						
Разом доходів	76,5	71,0	68,4	65,8	-10,7	-2,6
V. Офіційні трансферти	23,5	29,0	31,6	34,2	+10,7	+2,6
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	x	x

За даними Міністерства фінансів України

Питома вага податкових надходжень за 2000 – 2003 роки відносно загальної суми доходів місцевих бюджетів зменшувалась через суттєве зниження податку на прибуток підприємств, частка якого у 2003 році склала 0,4% доходів місцевих бюджетів, що в 28,3 рази нижче рівня 2000 року. Зниження частки податку на прибуток пов'язане зі зміною пропорції розмежування податку між Державним та місцевими бюджетами, що не сприяло зацікавленості місцевої влади в його мобілізації.

Серед податкових надходжень в місцеві бюджети зниження питомої ваги зазнали також податок з власників транспортних засобів, плата за землю та місцеві податки та збори. Збільшення питомої ваги серед податкових надходжень бюджетів органів місцевого самоврядування відбувалось по прибутковому податку з громадян та єдиному податку на підприємницьку діяльність. Закріплення за місцевими бюджетами прибуткового податку з громадян та єдиного податку, а також надання певних податкових повноважень органам місцевого самоврядування щодо визначення величини абсолютних (твердих) ставок єдиного податку для фізичних осіб є передумовою до нарощування обсягу надходжень зазначених податків до місцевих бюджетів. Цілком закономірно у цьому контексті виникає питання, чому питома вага податку на прибуток у доходах місцевих бюджетів скорочується (скорочується вона і в доходах зведеного бюджету), а прибуткового податку з громадян, навпроти, збільшується при загальному зростанні

обсягів виробництва, від якого безпосередньо залежать ці надходження. Напрошується висновок про неефективне його розмежування між ланками бюджетної системи.

Що ж стосується інших податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема податку з власників транспортних засобів та плати за землю, чинна система їх стягнення не пов'язана настільки безпосередньо із розвитком виробництва. Отже, зміни їх питомої ваги в доходах місцевих бюджетів не завжди відбуваються пропорційно економічному розвитку як в окремих регіонах, так і в цілому в країні: залежать від ставок, що встановлюються центральною владою. Ефективність справляння зазначених податків вимагає від влади країни змінювати ставки відповідно зміні обсягів загального виробництва та його структури. Так, при збільшенні обсягів виробництва бюджет отримує додаткові кошти без значного відчуття платниками податкового навантаження. Під час падіння його обсягів бюджет має втрачати кошти, що зменшує податкове навантаження, відповідно вимагає і меншого обсягу видатків з бюджету, які спрямовуються на соціальні заходи, економічну діяльність. Крім того, можливе диференціювання ставок податків стимулюватиме вирівнювання існуючих диспропорцій розвитку виробництва.

За останні чотири роки, з 2000 по 2003 рік, у доходах місцевих бюджетів зменшена також питома вага неподаткових надходжень з 9,5% до 7,1%, тобто більше, ніж у 1,3 рази. Відбулось збільшення частки доходів від операцій з капіталом, до складу яких входять надходження від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності, надходження від продажу землі та нематеріальних активів. Це свідчить про продовження процесів активної зміни форм власності майна та землі з державної на приватну чи колективну їх форми. Етап нагромадження капіталу, окреслений А.Покританом ще у 1997 році продовжується і за теперішніх часів із деяким перенесенням своєї активності на ринок земельних ресурсів, чому взагалі і сприяє ухвалений у 2001 році Земельний кодекс України [2].

Частка цільових фондів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів нарівні з податковими та неподатковими надходженнями також має тенденцію до зменшення. Проте, у 2003 році вона збільшилась до 1,5% загальної суми доходів.

Зменшення питомої ваги основних доходних джерел місцевих бюджетів компенсується збільшенням ролі офіційних трансфертів. У 2003 році їх питома вага склала 34,2%, що на 8,2% та на 45,5% перевищує рівні попереднього та 2000 років.

Проведений аналіз відображає зміни в складі методів та інструментів організації міжбюджетних відносин, що відбулись з прийняттям Бюджетного кодексу України: якісно змінено метод міжбюджетних трансфертів, майже повністю не використовується метод процентних відрахувань, скасовано метод бюджетних позичок. Ці зміни не є позитивними для зміцнення доходної бази місцевих бюджетів та віддаляють економіку України від рівня розвинутих країн. Разом з тим, негативна тенденція, яка намітилась за останні роки стосовно підвищення рівня міжбюджетних трансфертів, не сприяє збільшенню зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо наповнення власних бюджетів, чим підриває реальну автономію останніх.

Сьогодні недостатньо дієвими для органів місцевого самоврядування є стимули щодо збільшення власної доходної бази, пошуку нових джерел доходів, а також перевиконання запланованих показників як по державному, так і по місцевим бюджетам [3, с.21]. Серед існування багатьох проблем щодо забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування ми натрапляємо на обмеження їх ініціативи і в оперативному використанні понадпланових надходжень (пункт 7 статті 78 Бюджетного кодексу). Доречною, у випадку появи понадпланових коштів, стала би короткострокова бюджетна позика з вищого бюджету в межах цих надходжень. Але вимоги статті 73 за-

бороняють надання позичок з одного бюджету іншому. Загальна сума доходів місцевих бюджетів, що накопичена на рахунку відповідного бюджету, відкритому в територіальному органі Державного казначейства України, знаходиться без нарахування процентів та без надання безпроцентної позики. Вказані положення порушують принцип самостійності місцевих бюджетів, запроваджуючи додаткові умови використання понадпланових сум під час виконання власних бюджетів.

Окреслена вище тенденція до зменшення питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів чітко відображає поступове зменшення їх частки і в доходах зведеного бюджету: загальні темпи зниження частки місцевих податків і зборів однакові як відносно доходів місцевих бюджетів, так і відносно доходів зведеного бюджету. Слід підкреслити і той факт, що загальна тенденція поступового зниження питомої ваги власних податкових доходів в загальній сумі доходів місцевих бюджетів не завжди однаково відображається на рівні регіонів. Різноманітність податкових баз місцевих податків і зборів – основна причина коливань частки власних податкових надходжень місцевих бюджетів в загальній їх сумі. На динаміку, структуру й географію надходжень впливає багато факторів. Насамперед – регіональна структура економіки, розміщення продуктивних сил, фінансовий стан підприємств, розвиток побутової інфраструктури населених пунктів і, зокрема, наявність курортних зон, готелів тощо. Крім того, обсяги їх надходжень визначають і зусилля місцевої влади, спрямовані на створення необхідних умов для підприємницької діяльності, у тому числі для торгівлі, а також діяльність податкових органів із мобілізації доходів [4,с.46].

Крім того, за останні роки рівні коливань обсягів надходжень місцевих податків та зборів відносно надходжень доходів до бюджетів всіх рівнів в залежності від регіону значно відхиляються від змін їх питомої ваги у доходах місцевих бюджетів. Це свідчить про значний вплив інших факторів на обсяги їх надходжень:

- 1) відсутність об'єктивних умов для справляння деяких видів місцевих податків та зборів: відсутність об'єктів оподаткування курортним збором, збором за участь у бігах на іподромі, збором за виграш на бігах на іподромі, збором з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, тощо в деяких регіонах країни;
- 2) суб'єктивні умови недостатності податкової бази: безпосередньо від діяльності місцевих органів самоврядування залежить обсяг справляння збору за паркування автотранспорту, ринкового збору та збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг через сприяння розвитку цих об'єктів;
- 3) відсутність економічної ефективності справляння деяких місцевих зборів: витрати на адміністрування цих зборів часом перевищують обсяг їх надходжень, наприклад, збір з власників собак, збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- 4) відсутність зацікавленості місцевих органів влади у максимальній мобілізації місцевих податків та зборів через неспроможність значно збільшити фінансові можливості місцевих бюджетів внаслідок недостатньої бази оподаткування;
- 5) концентрація об'єктів оподаткування в основному в великих містах – республіканського та обласного значення, яка позбавляє сільські, селищні та міські бюджети міст районного підпорядкування надходжень власних податкових доходів, що загострює їх дотаційність. Це також стосується і закріплених податків, зокрема прибуткового податку з громадян, плати за землю (на обсяг надходжень плати за землю впливає значна диференціація ставок оподаткування та грошова оцінка земель).

Незначна частка місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів, що перекочувала з адміністративно-командної в сучасну систему господарювання, так і

залишилася декорацією, що прикриває ілюзорність фінансової автономії місцевих органів самоврядування України [5, с.17].

Взагалі, про місцеві податки та збори, що справляються в Україні можна говорити як про такі, що не відповідають економічній ефективності та далекі від рівня розвитку місцевого оподаткування європейських країн. Основний аргумент - відсутність у органів місцевого самоврядування повноважень щодо запровадження на власній території додаткових податків і зборів, зосередження податкових повноважень в "центрі" стосовно податків, що закріплені за місцевими бюджетами. Достатній обсяг власних джерел надходжень визначає стійкість доходної бази місцевого бюджету, ступінь його незалежності. В умовах, коли місцеві податки і збори є основним джерелом доходів місцевої влади, виникає можливість середньо - та довгострокового прогнозування, як оперативного, так і стратегічного управління бюджетом, набуває значної ролі більш дієвий інструмент міжбюджетних відносин – власні доходи. Обмеженість місцевої влади в отриманні власних доходів в достатніх розмірах не дозволяє їй бути самостійною при виконанні перед усім власних повноважень.

Динаміка структури доходів бюджету міста Одеси за 2000 – 2003 роки (таблиця 2) підтверджує виявлені недоліки в системі міжбюджетних відносин. Так, упродовж всього періоду чітко простежується нестабільність питомої ваги податкових надходжень, рівень яких у 2003 році у складі загального фонду досяг 51,1% доходів бюджету міста. У структурі податкових надходжень найбільш бюджетоутворюючим був і залишається прибутковий податок з громадян. Знижувальна тенденція питомої ваги характерна для місцевих податків і зборів. Їх частина в доходах бюджету міста склала у 2003 році 3,1%, що на 34% нижче за рівень 2000 року.

Перевага місцевих податків і зборів у посиленні фінансової бази місцевого самоврядування, на відміну від загальнодержавних, полягає у наявності податкових повноважень: місцеві податки і збори, механізм розрахунку і порядок їх сплати встановлюються сільськими, селищними, міськими радами відповідно переліку і в межах розмірів ставок, встановлених законами України (стаття 15 Закону України „Про систему оподаткування”). Цією ж статтею встановлений перелік місцевих податків і зборів. Можливість їх встановлення в рамках законодавства органами місцевого самоврядування передбачена також Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” (стаття 69). Об'єкт оподаткування, база і граничні розміри ставок регламентовані Декретом Кабінету Міністрів „Про місцеві податки і збори”. Значна частина ставок прив'язана до неоподатковуваного податком мінімуму доходів громадян, який до сьогоднішнього часу складає 17 грн. Дослідження практики місцевого оподаткування додатково розкриває ряд істотних недоліків, серед яких:

- відсутність ефективних правових документів (Закону України „Про місцеві податки і збори” або ухвалення відповідного розділу Податкового кодексу), які б давали можливість органам місцевого самоврядування поповнювати бюджет і впливати на економіку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- прив'язка граничних ставок частини місцевих податків і зборів до твердих сум, які центральною владою країни не переглядаються;
- не виправдано низька роль місцевих податків і зборів в системі оподаткування;
- можливість використання не достатньо широкого переліку місцевих податків і зборів, який на сьогоднішній день обмежений двома видами податків і дванадцятьма видами зборів;
- відсутність у складі місцевих податків і зборів податку на нерухомість, збору за забруднення навколишнього природного середовища, а також місцевих акцизів.

Таблиця 2.

Динаміка структури доходів бюджету м. Одеси за 2000 – 2003рр.

(%)

Статті доходів	Роки				Відхилення (+;-)	
	2000	2001	2002	2003	2003р. до 2000р.	2003р. до 2002р.
Загальний фонд	67,4	46,1	92,8	87,1	+19,7	-5,7
Податкові надходження	45,0	24,4	60,8	51,1	+6,1	-9,7
1. Прибутковий податок з громадян	19,8	2,9	39,6	34,5	+14,7	-5,1
2. Податок на прибуток підприємств комунальної власності	3,6	0,0	0,0	0,7	-2,9	+0,7
3. Єдиний податок	2,1	3,2	4,0	3,7	+1,6	-0,3
4. Плата за землю	9,5	9,8	7,8	5,9	-3,6	-1,9
5. Місцеві податки та збори	4,7	3,7	3,8	3,1	-1,6	-0,7
Неподаткові надходження	15,9	12,5	4,2	3,3	-12,6	-0,9
Операції з капіталом	4,6	5,1	8,3	0,0	-4,6	-8,3
1. Кошти від приватизації комунальної власності	4,2	1,2	7,3	0,0	-4,2	-7,3
2. Кошти від продажу землі	0,4	3,9	1,0	0,0	-0,4	-1,0
Міжбюджетні трансферти	1,9	4,1	19,6	32,7	+30,8	+13,1
1. Дотації	1,9	2,3	0,5	0,6	-1,3	+0,1
2. Субвенції з Державного бюджету	0,0	0,0	15,2	10,3	+10,3	-4,9
3. Субвенції з обласного бюджету	0,0	1,8	0,0	0,1	+0,1	+0,1
4. Кошти, з районних бюджетів	0,0	0,0	3,8	21,7	+21,7	+17,9
Спеціальний фонд	32,6	18,6	7,2	12,9	-19,7	+5,7
1. Податок з власників транспортних засобів	0,0	0,0	0,9	1,1	+1,1	+0,2
2. Власні надходження бюджетних установ	6,2	4,2	3,8	3,0	-3,2	-0,8
3. Кошти від приватизації комунальної власності	0,0	0,0	0,0	6,6	+6,6	+6,6
4. Кошти від продажу землі	0,0	0,0	1,0	0,8	+0,8	-0,2
5. Субвенції	23,9	13,1	1,1	0,0	-23,9	-1,1
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	X	X

Незначну питому вагу займають неподаткові надходження і операції з капіталом у загальному фонді бюджету міста, які знаходилися в останні два роки в межах 3 – 12% доходів бюджету. Слід звернути увагу на значне збільшення частини міжбюджетних трансфертів впродовж періоду, що аналізується. Це пов'язано з посиленням їх ролі та переходом до безпосередніх відносин з Державним бюджетом.

Для зміцнення основ органів місцевого самоврядування необхідним є вирішення питань надходження коштів до їх бюджетів в належних розмірах. Останнє збільшує значення формування власної системи забезпечення фінансовими ресурсами реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій, яке необхідне проводити в наступних напрямках:

- 1) поступове збільшення об'ємів податкових надходжень, що формуються за рішенням відповідного місцевого органу влади пропорційно збільшенню обсягу власних повноважень до рівня не менше, ніж 15% загальної суми їх надходжень;
- 2) проведення реформи системи оподаткування місцевими податками і зборами, яка повинна бути направлена на зміцнення фінансової бази місцевого і регіонального самоврядування, на підвищення ефективності їх діяльності шляхом упровадження нових ефективних місцевих податків і зборів, а також надання права місцевій владі

встановлювати власні податки і збори, які відповідають особливостям розвитку територій. Для встановлення останніх, на наш погляд, необхідно органам місцевого самоврядування підтверджувати їх доцільність поданням техніко-економічного обґрунтування до Кабінету Міністрів України. Уряду варто надавати дозволи на їх введення з випробувальним періодом строком до трьох років. У випадку не підтвердження ефективності їх запровадження, вони мають бути скасовані;

- 3) фінансову стійкість місцевої влади повинні забезпечити ті види власних і закріплених доходів, внаслідок управління якими органи місцевого самоврядування мали б нагоду впливати на економічну кон'юнктуру певної адміністративно-територіальної одиниці з метою стимулювання її економічного розвитку, постійного зростання бази оподаткування місцевих і закріплених загальнодержавних податків і зборів. Для цього доцільним було би переведення в категорію власних доходів місцевих бюджетів частини надходжень податку на прибуток, частини (до 50%) акцизного збору з виготовлених в Україні товарів та інших податків і зборів. При цьому частина, яка поступатиме до місцевих бюджетів, повинна ґрунтуватися на розподілі податкових повноважень між державною та місцевою владами. Таким чином, місцеві органи влади матимуть нагоду встановлювати власні пільги, змінювати ставки частин податків в межах об'ємів, що надходять до їх бюджетів. Тобто, при розподілі податкових повноважень відразу розв'язуються дві проблеми: по-перше, з'являється додаткове джерело надходжень до місцевих бюджетів, що частково замінить міжбюджетні трансферти з Державного бюджету, а по-друге, підвищується стимул до розвитку виробництва. Також можна запропонувати надати можливість місцевій владі за рахунок відрахувань від податку на прибуток формувати інвестиційні фонди, які повинні прямувати до бюджету розвитку і використовуватися строго на встановлені цілі. Доцільно віднести до складу місцевих податків плату за землю і податок з власників транспортних засобів. Можливість надання пільг або встановлення пільгових ставок також сприятиме розвитку підприємництва.

Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, що надасть змогу збільшити фінансову базу органів місцевого самоврядування та підвищити ефективність їх діяльності.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атака, 2001. – 80 с.
2. Покритан А. Ринкова трансформація та проблема пріоритетів в економіці України //Економіка України. – 1997. - №12. – С.18-27.
3. Кириленко О.П. Актуальні проблеми державних фінансів в умовах формування демократичного суспільства //Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій. – Вінниця: „Ландо ЛТД”, 2004. – С.19-25.
4. Герчаківський С.Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення //Фінанси України. – 2003. - №2. – С.44-49.
5. Чернявський О.П. Местное самоуправление Украины в контексте Европейской Хартии о местном самоуправлении //Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій. – Вінниця: „Ландо ЛТД”, 2004. – С.13-19.
6. Звіти Одеської міської ради про виконання бюджету м. Одеси за 2000-2003рр.