

МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуто механізм формування доходної частини місцевих бюджетів в Україні. Розроблено механізм по його вдосконаленню за рахунок методу залучення позичок, який знаходиться на початковому етапі свого становлення, використовуючи зарубіжний досвід та надано відповідні рекомендації.

The local budgets profitable part formational mechanism for Ukraine is considered in paper. The mechanism on its improvement due to a method of attraction of loans which is at the initial stages of the development is developed, making use of foreign experience, and certain recommendations are given.

Постановка проблеми у загальному вигляді. На макрорівні механізм формування бюджетних ресурсів – це складова бюджетного механізму, який є активним елементом державного управління економікою. Істотний вплив на нього мають завдання, що стоять перед суспільством на тому чи іншому етапі розвитку. Змінюються завдання – повинен змінитися і бюджетний механізм. Це означає, що на кожному етапі розвитку цивілізованої держави органи державної влади й управління повинні розробити такий бюджетний механізм, який би забезпечив втілення поставлених завдань [1, с.163]. На сучасному етапі важливе значення мають такі принципи взаємовідносин між державою та органами місцевого самоврядування, як розмежування сфер фінансової діяльності й відповідальності; самостійність бюджетів різних рівнів. Для України з її великою територією, історичною і національною специфікою окремих регіонів удосконалення моделі бюджетної автономії має винятково важливе значення.

Аналіз досліджень і публікацій останніх років. В умовах постійно зростаючих суспільних потреб та обмеженості коштів, питанням ефективного управління державними фінансами приділяється значна увага. Окремі аспекти ідеології бюджетування окреслені у працях класиків економічної думки Дж. М. Кейнса, П. Самуельсона, М. Лоуренса, Р. Масгрейва, В. Уотс, Дж. Стігліца. Серед відчизняних вчених теоретичні проблеми використання бюджетних коштів та міжбюджетних відносин розроблялися у працях О. Кириленко, М. Кульчицького, І. Луніної, С. Слухая та інші. Великий внесок у вивчення міжбюджетних відносин зробили економісти Росії – у працях О. Бежаєва, О. Богачової, А. Ігудіна, А. Колесова, Г. Крилова, В. Лексина.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте на сьогодні у вітчизняній економічній науці постає проблема пошуку додаткових фінансових ресурсів, зокрема у сфері забезпечення інвестиційних потреб місцевих органів влади.

Постановка завдання. Метою статті є вдосконалення механізму формування доходної частини місцевих бюджетів України за рахунок методу залучення позичок, який знаходиться на початковому етапі свого становлення.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах неспроможності адміністративної вертикалі керувати всім і всюди, важливу роль набуває місцеве самоврядування, а саме зростання ролі фінансів місцевих органів влади у розв'язанні численних завдань повсякденного життя на території своєї юрисдикції.

Сьогодні в Україні зберігається достатньо неефективна система місцевого самоврядування, коли покладені на органи місцевого самоврядування повноваження, їх відповідальність не співвідносні з фінансовим і матеріальним ресурсом як у частині реалізації власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів державної влади.

Головною перешкодою є недосконалий діючий механізм формування доходної

частини місцевих бюджетів, який потребує значних змін. Механізм формування доходної частини місцевих бюджетів – це сукупність законодавчо закріплених норм, методів та важелів мобілізації фінансових ресурсів до місцевих бюджетів для виконання покладених на них функцій і завдань. До методів механізму формування доходної частини органів місцевого самоврядування можна віднести: обов'язкова мобілізація грошових коштів, добровільна мобілізація грошових коштів, бюджетне фінансування, залучення позичок (внутрішніх та зовнішніх). Серед них провідна роль належить обов'язковому методу мобілізації, який полягає у примусовому і безвідплатному вилученні частини грошових коштів у їх власників на користь держави. Найвагомий і найпоширеніший з цього виду платежів податок. Він є найдієвішим з усіх способів мобілізації коштів, необхідних для реалізації нею економічної політики. Так, в умовах функціонування ринкової економіки податкові методи мобілізації доходів бюджетів є превалюючими у загальній системі фінансових взаємозв'язків. Питома вага податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів починаючи з 1998 року по 2006 рік мала тенденцію до зменшення: з 74,8% у 1998 р. до 44,4 % у 2006 р., вже з 2007 р. – 41,7%, а у 2008 році – вона склала 42,1%.

Місцеві бюджети формуються переважно за рахунок податкових надходжень, але система неподаткових доходів шляхом раціонального використання комунальної власності являє собою важливим резервом збільшення доходної частини місцевих бюджетів України.

Неподаткові надходження збільшуються за рахунок зростання власних надходжень бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів (вони стали включатися до складу бюджетів з 2000 р.). У 2008 р. частка неподаткових надходжень становила 6,2% порівняно з 7,3% у 2002 р. Зменшується частка таких неподаткових надходжень, як адміністративні збори і надходження від штрафів та фінансових санкцій, але незначними темпами. Зростають доходи від власності та підприємницької діяльності, в основному за рахунок доходів від приватизації з 2002 року - 2,3%, а у 2008 році цей показник складав – 9,7%. Практично не збільшується, а подекуди зменшується частка доходів від власних надходжень бюджетних установ [2, с.28]. Наступний метод наповнення доходної частини місцевих бюджетів – бюджетне фінансування за рахунок трансфертів, які у доходах бюджетів місцевого самоврядування мають стійку тенденцію до зростання: якщо у 2002 р. вони становили 31,2 %, то в 2005 р. - 43,5%, у 2006 р. - 46,1 %, у 2007 році – 49,6 відсотків, а у 2008 р. – 59,1 %. „Негативні” трансферти, які вилучаються із місцевих бюджетів до державного бюджету, їх питома вага у структурі доходів державного бюджету постійно змінюється, як у сторону збільшення, так і навпаки. Це свідчить про те, що місцеві бюджети знаходяться у стані, коли віддавати їм вже становиться нічого, вони переходять від стану „донорів” до стану „реципієнтів”, бо питома вага саме перерахованих із державного бюджету трансфертів у кілька разів перевищують питому вагу трансфертів, що перераховуються до державного бюджету України. У структурі трансфертів найбільшу частку становлять дотації, які зросли з 16,5 % у 2002 р. до 26,9 % у 2005 р. та 27,2 % у 2006 р., і субвенції, питома вага яких збільшилася з 14,7 % у 2002 р. до 16,9 % у 2006 р., а вже починаючи із 2007 та 2008 років ситуація змінюється у бік зростання субвенцій [3, с.88-89]. Щодо методу залучення позичок – випуск місцевими органами влади облігацій, інших цінних паперів, то ринок муніципальних позик перебуває на початкових етапах свого становлення. Серед перешкод для його розвитку можна визначити, зокрема, обмежену фінансову незалежність органів місцевого самоврядування, недосконалість нормативно-правової бази для місцевих запозичень, відсутність процедур банкрутства місцевих органів влади, недостатню прозорість ринку та викривлення у структурі ринкових стимулів та системі конкуренції серед учасників ринку [4, с.35].

Як свідчить досвід зарубіжних країн, органи місцевого самоврядування в разі дефіциту власних фінансових ресурсів можуть скористатися банківським кредитом, випуском облігацій – джерелом погашення яких будуть майбутні доходи. Враховуючи, що майже в усіх українських містах системи водопостачання і каналізації знаходяться у вкрай незадовільному стані, що іноді призводить до великих аварій. Водночас виділені на їх

реконструкцію та розвиток бюджетні асигнування часто не використовуються або ж витрачаються за нецільовим призначенням. Однією з основних причин цього є несвочасне перерахування на дані цілі коштів з державного бюджету [5, с.29].

Більшість місцевих рад здійснюють запозичення у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, що пояснюється нижчими ставками за такими запозиченнями, порівняно з кредитами. Зокрема протягом 2003-2006 рр. Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку України, яка виступає головним державним регулятором ринку цінних паперів в Україні, було зареєстровано 20 випусків облігацій місцевих позик. При цьому лише 6 запозичень до місцевих бюджетів було здійснено у формі кредитів. Лише окремі міста можуть звернутися до банківського кредиту, бо він залишається дуже дорогим, так у 1995 році кредити банків склали 0,1% доходів місцевих бюджетів України та залучалися в місцеві бюджети в Автономній Республіці Крим, у Дніпропетровській, Донецькій, Миколаївській, Херсонській, Чернівецькій, Чернігівській областях [6]. Власне, перевага муніципальних облігацій у тому, що вони не потребують жодної застави. Гарантією є самі цінні папери і покупець цінних паперів несе всі ризики. Якщо місто оголосить дефолт, то, відповідно, покупець втрачає. Це виключно його ризики, в заставу не йде ні нерухомість, ні земельні ділянки. І навіть, якщо будь-яке місто переживає дефолт, то для наступних його виходів на фінансовий ринок ресурси будуть значно дорожчими. В силу цих причин муніципальним позикам приділяється особливе місце як механізмів, що відкриває можливості залучення необхідних інвестицій у регіони, модернізації і реконструкції об'єктів муніципального господарства, реалізації регіональних соціальних програм.

Вивчення досвіду залучення додаткових фінансових ресурсів у зарубіжних країнах засвідчує, що за рахунок позичок в європейських країнах формується, як правило, 10–15% доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Німеччині, він становить 24,9%, у Нідерландах – 8,5%, у Бельгії – 10,9%, в Іспанії – 9% від ВВП, таблиця 1 [7].

Місцеві запозичення у зарубіжних країнах керуються певними правилами, так у деяких країнах превалюють формули, які дозволяють порахувати спроможність місцевих органів влади, щодо виплати боргу, а також встановлення ліміту, щодо обсягу запозичень. Витрачання запозичених коштів має бути націленим на пріоритетне використання ресурсів, малодоступних для недержавного сектора коштів фізичних осіб і нерезидентів, що повинно забезпечити максимізацію ефекту приватних інвестицій, служити стимулом зростання внутрішньої норми нагромадження. Для запозичень, особливо довгострокових, у зарубіжних країнах є певні обмеження, які направлені на лімітування місцевого боргу, надання гарантій, продаж активів місцевих органів влади на строк взяття зобов'язань та інше.

Іншою новацією в розвинутих країнах, а саме у Європейському союзі місцеві органи влади мають так звані Установи фінансування органів місцевого самоврядування (УФОМС), покликані залучати на ринках капіталу кошти, які спрямовуються для фінансування місцевих проектів. Причинами створення таких установ є те, що місцеве самоврядування у фінансовій обізнаності є некомпетентним, бо головною функцією місцевих органів влади є надання населенню відповідних базових послуг. Також, створення УФОМС призводить до зниження витрат органів місцевого самоврядування, пов'язаних з управліннями фінансами, щодо позичкового капіталу, особливо у зниженні вартості залучення капіталу.

Одним з найперших серед установ фінансування центрального уряду було Відомство фінансування національного боргу Швеції (створене у 1789 році) і французьке Caisse de Depot (створене у 1816 році). Франція, будучи дуже централізованою країною, наділила Caisse de Depot дуже важливою роллю для місцевих органів Франції. Десь між центральним урядом та органами місцевого самоврядування знаходяться німецькі Landesbanks, створені у своїй теперішній формі у 1968 році, коли було скасовано Reichbank. Початок створення установи фінансування органів місцевого самоврядування у країні означає запровадження нової форми співпраці в державному секторі. У випадку створення Kommuninvest у Швеції, знадобилося майже п'ять років обговорення з урядом, щоб знайти належне законодавче рішення. Kommuninvest починав свою діяльність за участю 11 органів місцевого

самоврядування, до теперішнього рівня, коли членами є понад 170 регіональних і місцевих органів влади [8].

Таблиця 1

Місцеві запозичення в Країнах Європейського Союзу

| Країна Європейського союзу | 2003 рік | |
|----------------------------|-----------|-------|
| | млн. Євро | % ВВП |
| Німеччина | 530932 | 24,9 |
| Бельгія | 29100,6 | 10,9 |
| Італія | 123354 | 9,5 |
| Іспанія | 66807,9 | 9 |
| Нідерланди | 38460 | 8,5 |
| Франція | 112020 | 7,2 |
| Швеція | 16085,4 | 6 |
| Данія | 10006,3 | 5,3 |
| Австрія | 10547 | 4,7 |
| Велика Британія | 73274,7 | 4,7 |
| Фінляндія | 6686 | 4,7 |
| Португалія | 4479,5 | 3,4 |

Доцільно також звернути увагу на Європейський Інвестиційний банк – державна фінансово-кредитна установа Європейського Союзу для фінансування розвитку відсталих європейських регіонів у формі довготермінових кредитів. Створений з метою фінансування проектів, що сприяють європейській інтеграції, збалансованому розвитку, економічному й соціальному вирівнюванню та розвитку інноваційної економіки, також для спорудження та реконструкції об'єктів, які становлять інтерес для країн ЄС та асоційованих держав.

У відповідності зі своїм статутом, Європейський інвестиційний банк у системі інститутів Співтовариства користується в прийнятті рішень повною автономією. Його управлінські й контрольні структури дозволяють банку самому вирішувати, де й на яких умовах брати позики, кому й на яких умовах їх давати, ґрунтуючись винятково на власній оцінці гідностей кожного проекту й можливостей, пропонувананих фінансовими ринками [9].

Проекти, в які банк вкладає гроші, мають відповідати певним критеріям, а саме: сприяти виконанню завдань ЄС, зокрема, підвищувати конкурентоспроможність європейської промисловості та маленьких підприємств, стимулювати розвиток інформаційних технологій, захищати довкілля, поліпшувати освіту й охорону здоров'я; здійснюватись переважно на користь найбільш відсталих регіонів; залучати інші джерела фінансування [10, с.17].

Середньо- та довгостроковим інвестиційним кредитуванням в державний та приватний сектор економіки займається Північний інвестиційний банк. Цей банк бере участь у проектах, спрямованих на підтримання економічного розвитку й поліпшення екологічного середовища країн, які мають спільний кордон із країнами-членами банку. До членів банку відносяться такі: Данія, Фінляндія, Ісландія, Норвегія, Швеція, метою яких є активізація фінансового співробітництва в Північноєвропейському регіоні та створення умов для економічного зростання країн-засновниць. Інтерес для банку становлять проекти, які впроваджують системи енергоспоживання, стосуються розвитку інфраструктури та стимулюють наукові дослідження [11, с.94,96].

Висновки і перспективи подальших розробок. Враховуючи, що українське законодавство, а саме Закон України „Про банки і банківську діяльність” зазначає, що „банки в Україні можуть функціонувати як...інвестиційні” [12, с.82], то нашою пропозицією є створення подібного банку на рівні областей України, принципи, якого будуть імплементовані з законодавства, яке регулює діяльність Європейського інвестиційного банку. Бо інвестиційні проекти, які повинні реалізовувати місцеві органи влади, як правило, потребують великих інвестицій і мають тривалий строк окупності [13, с.6].

Метою діяльності українського Інвестиційного банку – є доступ до кредитних ринків органами місцевого самоврядування для формування кредитних портфелів, користуючись перевагами, що забезпечуються ефектом масштабу та диверсифікацією ризиків.

Статутний капітал інвестиційного банку областей України повинен складатися із

внесків всіх регіонів України за рахунок коштів бюджетів розвитку кожної області України.

Банк повинен поставити свою бездоганну репутацію в обмін на довіру з боку інвесторів будь то страхових компаній, недержавних пенсійних установ або ж власників приватного капіталу. Але доступ місцевих органів влади в Україні на ринок капіталу через запропонованого фінансового посередника стримується за рахунок низки факторів. По-перше, треба реформувати бюджетне законодавство, щоб розширити дохідні повноваження органів місцевого самоврядування, яке має бути засновано на ефективному використанні всіх можливостей оподаткування для розвитку економіки не тільки місцевих органів влади, а також для всього регіону. Збільшення надходжень до доходної частини місцевих бюджетів має здійснюватися за рахунок ширшого використання неподаткових платежів як доходних джерел місцевих бюджетів. По-друге, відповідно до вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування, важливо розширити перелік місцевих податків і зборів за рахунок такого потенційно великого джерела, як податок на нерухоме майно. По-третє, слід реформувати систему екологічного оподаткування (надходження від збору за забруднення навколишнього середовища становлять в Україні приблизно 0,1 відсотка ВВП, що в абсолютному вираженні в 60-90 разів менше за аналогічний показник у країнах ЄС). Необхідно додати, що розширення доходної частини місцевих бюджетів має супроводжуватися наділенням повноважень місцевих рад правом, у певних межах, установлювати види і ставки місцевих податків. Це підвищить і зацікавленість місцевих рад, і відповідальність.

Потрібно повністю відмовитися від механізму фінансового вирівнювання, так як нерівномірне територіальне розміщення продуктивних сил, значно диференційована податкова база регіонів, істотна відмінність у потребах різних територій [3, с.96].

Підвищуючи рівень фінансової забезпеченості територій, підвищується кредитоспроможність не тільки регіонів, а й держави в цілому, що в свою чергу дозволить залучати додаткові кредитні ресурси, створювати умови для збільшення інвестицій та започатковувати співробітництво України із міжнародними фінансовими інститутами.

Література

1. Юрій С. І. Бюджетна система України/ С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К.: НІОС, 2000. – 245 с.
2. Павлюк К. Н. Формування доходів місцевих бюджетів / К. Н. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.
3. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – № 1. – 2009. – С. 86–97.
4. Коренянюк М. Г. Муніципальні запозичення як інструмент підтримки економічного розвитку регіонів / М. Г. Коренянюк // Регіональна економіка. – № 4. – 2008. – С.32–37.
5. Лазепенко І. М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування / І. М. Лазепенко // Фінанси України. – № 8. – 2008. – С. 27–34.
6. Самойлова О. Актуальні проблеми розвитку ринку муніципальних позик в Україні [Електронний ресурс] / О. Самойлова, П. Трищинський. – Режим доступу: <http://www.credit-rating.com.ua>.
7. Комітет статистики Європейського Союзу. Місцеві запозичення в Країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www/eurostat/int/comm/eurostat/newcron](http://www.eurostat.int/comm/eurostat/newcron).
8. Андерссон Л. Чи є установи фінансування місцевих органів влади добрими для України / Ларс Андерсон [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pragmasorp.kiev.ua>.
9. Європейський інвестиційний банк [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
10. Колосова В. П. Європейський Інвестиційний банк в Україні / В. П. Колосова // Фінанси України. – № 2. – 2008. – С.15–25.
11. Колосова В. П. Північний інвестиційний банк України / В. П. Колосова, О. І. Капленко // Фінанси України. – № 7. – 2009. – С.94–99.
12. Гуцал І. С. Проблеми й перспективи функціонування інвестиційних банків/ І. С. Гуцал, А. О. Тимків // Фінанси України. – № 11. – 2009. – С. 78–87.
13. Шпак В. "За" і "проти" муніципальної позики: Залучення коштів шляхом випуску облігацій місцевого займу/ В. Шпак // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 102. – С. 3–8.