

УДК 334.732.2

8. Гроші, фінанси і кредит

Волкова О.Г.,

к.е.н., доцент кафедри фінансів

Одеський національний економічний університет, м. Одеса, Україна

Фінансова спроможність місцевих бюджетів України: сучасний стан та перспективи розвитку

Анотація. Стаття присвячена дослідженню змін у формуванні доходів місцевих бюджетів України, оцінюванню фінансової незалежності останніх в умовах реформування процесу бюджетної системи.

За результатами дослідження встановлено, що трансформації в формуванні доходів місцевих бюджетів, що відбуваються з моменту проголошення бюджетної децентралізації до сьогодні, призводять до збільшення власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Обґрунтовано рекомендації стосовно посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів з метою забезпечення належного рівня виконання ними власних та делегованих державою повноважень та надання суспільних послуг.

Ключові слова: місцевий бюджет, власні ресурси, міжбюджетні трансферти, фінансова незалежність місцевих бюджетів.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Потенційні можливості впливу місцевих бюджетів на процеси соціально-економічного розвитку держави полягають в їх економічній сутності, що визначається передусім функціями місцевої громади як особливої форми організації суспільного господарства в межах відповідної території. З 2015 року в Україні державна політика спрямована на створення умов для зростання ролі органів місцевої влади у вирішенні соціально-економічних завдань територіальних громад, що зумовило потребу в реформуванні системи розподілу коштів між Державним та місцевими бюджетами України на користь останніх. У цьому аспекті, виникає питання необхідності фінансового забезпечення розширених повноважень місцевих органів влади, створення такої системи формування доходів місцевих бюджетів, яка б не тільки забезпечувала достатній рівень надходжень до місцевих бюджетів, а й стимулювала місцеві органи влади до

пошуку додаткових джерел фінансування, створювала умови для розвитку територіальної громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій останніх років. Проблематика місцевих бюджетів та їх фінансова спроможність знаходиться в центрі уваги таких вітчизняних вчених як Юрій С., Кириленко О., Луніна І., Глущенко І. та інш., які досліджують сучасні зміни міжбюджетних відносин в Україні, визначають основні тенденції у бюджетній політиці на сучасному етапі розвитку та їх вплив на фінансовий стан місцевих бюджетів України.

Невирішені частини загальної проблеми. Дослідження рівня фінансового забезпечення місцевих органів постійно знаходиться в центрі уваги науковців та практиків, що зумовлено реформування системи розподілу фінансових ресурсів між центральним та місцевими бюджетами України на протязі останніх два роки. Разом з тим, перманентні зміни цих правил, що відбуваються з моменту проголошення в Україні фінансової децентралізації, впливають на рівень фінансової незалежності територіальних громад та обсяги доходів їх місцевих бюджетів. Наслідки цього впливу є досить суперечливими та потребують нових наукових досліджень.

Постановка завдань. Метою статті є дослідження змін у формуванні доходів місцевих бюджетів України, оцінюванню фінансової незалежності останніх в умовах реформування процесу бюджетної системи, визначення позитивних та негативних сторін процесу бюджетної децентралізації та їх вплив на фінансову самостійність місцевих органів влади України.

Виклад основного матеріалу. «Місцеві бюджети є важливою ланкою бюджетної системи, оскільки відіграють суттєву роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, вирішенні проблеми фінансового забезпечення регіонів. Крім того, здійснюють безпосередній вплив на задоволення різних потреб населення, стан та якість надання державних послуг» [Глущенко, с.108].

Зростання частки доходів місцевих бюджетів у ВВП свідчить про те, що централізація доходів державою зменшується. Разом з тим, це тенденція є

нестійкою, за сім років перерозподіл відбувся не на користь фінансової автономії місцевих бюджетів (рис.1).

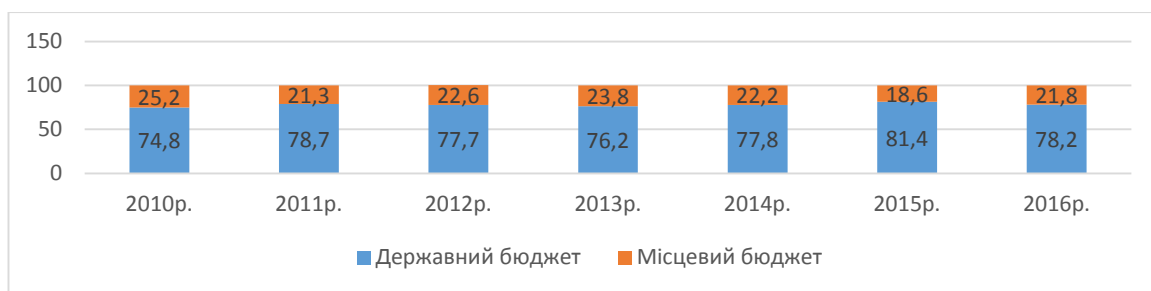


Рис.1. Питома вага Державного бюджету та місцевих бюджетів України у Зведеному бюджеті України у період 2010-2016рр.

Джерело. Складено за даними [5]

Співставлення питомої ваги доходів та видатків у ВВП свідчить про те, що питома вага доходів у ВВП зменшилася у розглянутий період на фоні зростання питомої ваги видатків у ВВП. Це свідчить про невідповідність видаткових повноважень місцевих бюджетів їх фінансовому забезпеченню (табл.1).

Таблиця 1.

Динаміка питомої ваги доходів та видатків місцевих бюджетів України у ВВП у період 2010 - 2016рр.

Показник	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.	2016р.
Доходи у ВВП	7,4	6,6	7,1	7,2	7,4	6,1	7,2
Видатки у ВВП	12,1	13,6	6,9	14,7	14,3	14,0	14,5

Джерело. Таблицю складено за даними [1,5]

Про позитивні наслідки децентралізації фінансових ресурсів на користь органів місцевого самоврядування свідчить й зростання питомої ваги податкових надходжень на фоні зменшення питомої ваги офіційних трансфертів у 2016 році.

Таблиця 2.

Динаміка та структура доходів місцевих бюджетів України у період
2012-2016рр.

Показник	2012р.		2013р.		2014р.		2015р.		2016р.	
	Млн. грн	%	Млн. грн	%	Млн. грн	%	Млн. грн	%	Млн.грн	%
Доходи всього	208,2	100	220,5	100	231,3	100	292,5	100	296,6	100
Податкові надходження	78,3	40,2	91,2	41,2	87,3	37,7	98,2	33,3	98,7	40,2
Неподаткові надходження	12,1	6,0	12,1	5,5	12,3	5,3	20,1	6,8	12,7	6,2
Доходи від операцій з капіталом	1,9	1,4	1,4	0,8	1,1	0,6	1,6	0,7	1,4	0,2
Офіційні трансферти	115,8	52,2	115,8	52,4	130,6	56,3	174,1	59,2	183,4	53,4

Джерело. Таблицю складено за даними [5]

Проаналізуємо динаміку питомої ваги доходів місцевих бюджетів України в розрізі їх складових (рис.2.).

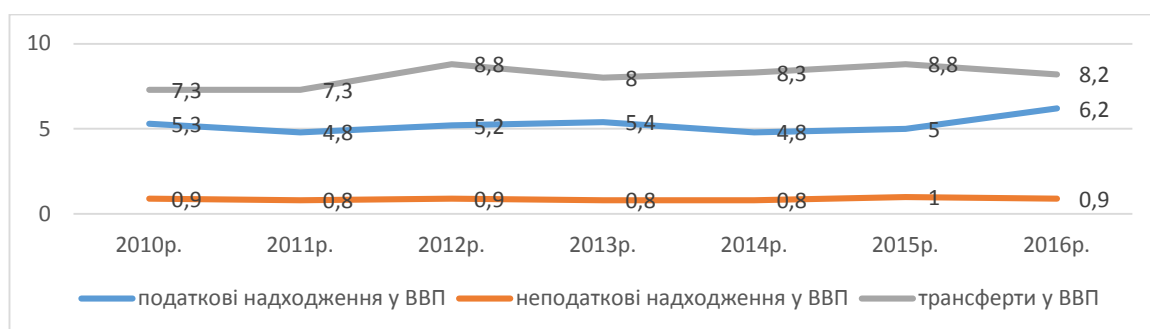


Рис.2. Динаміка питомої ваги податкових, неподаткових надходжень місцевих бюджетів та трансфертів до місцевих бюджетів України у ВВП у період 2010 - 2016рр.,%

Джерело. Складено за даними [5]

Як вбачається з графіків рис.2. найбільших змін зазнав показник питомої ваги податкових надходжень у ВВП, який зріс з 7,3% у 2010 році до 8,2% у 2016 році, що свідчить про посилення фіскальності системи оподаткування, зокрема місцевого оподаткування. Це зумовлено, в перш за все, розширенням бази оподаткування податку на нерухоме майно, переведення до складу місцевих податків земельного податку та єдиного податку, розширення переліку платників єдиного податку за рахунок сільськогосподарських

товаровиробників. На сьогодні, в сфері інтересів місцевих органів влади має бути проведення повної інвентаризації активів їх територіальних громад, доступу до інформаційних баз власників нерухомого майна та транспортних засобів.

Не зважаючи на посилення ролі місцевого оподаткування у наповнення місцевих бюджетів, закріплені доходи продовжують відігравати істотну роль у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів.

Проаналізуємо структуру доходів місцевих бюджетів за джерелом їх формування (рис.3).

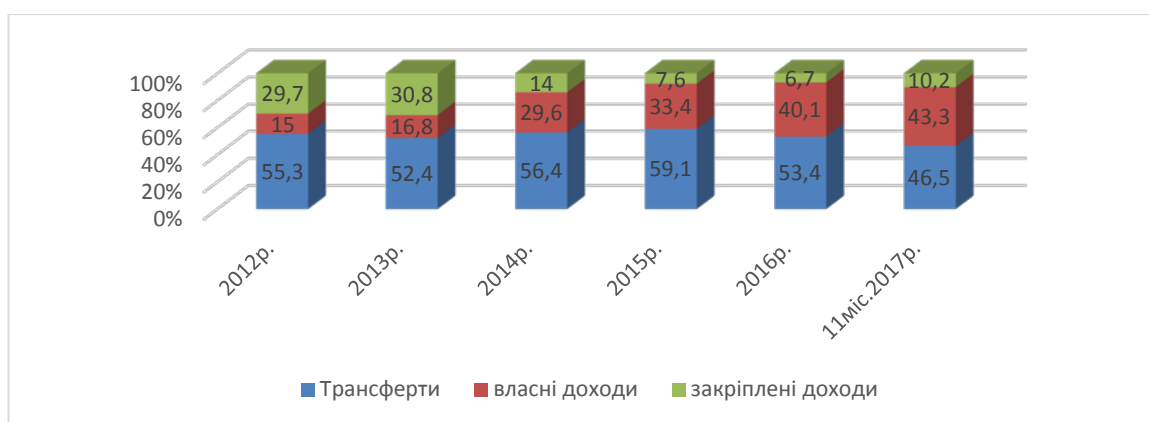


Рис. 3. Динаміка власних, закріплених доходів та трансфертів місцевих бюджетів України у період 2012-2016рр.

Джерело. Діаграми складено за даними [1,4, 5]

З представлених на рис.3 діаграм вбачається зростання власних доходів та закріплених на фоні зменшення трансфертів. Відмітимо, що складу власних доходів нами було включено місцеві податки та збори, податок на доходи фізичних осіб, власні надходження бюджетних установ, доходи від комунальної власності. Де що дискусійним виглядає позиція, щодо віднесення податку на доходи фізичних осіб із закріпленого джерела до власних доходів. Разом з тим, експертами Інституту стратегічних досліджень НАН України акцентовано увагу на те, що податок на доходи фізичних осіб, «який із закріпленого податку став власним ресурсом місцевого самоврядування» [1]

До закріплених доходів віднесено загальнодержавні податки та збори, які закріплені за місцевими бюджетами: частину податку на прибуток підприємств, екологічного податку, акцизний податок з роздрібною торгівлі, державного мита, плата за надання адміністративних послуг.

Як вбачається з даних графіку рис. 5 власні доходи місцевих бюджетів України за останні чотири роки зросли майже в 3 рази (рис.5).

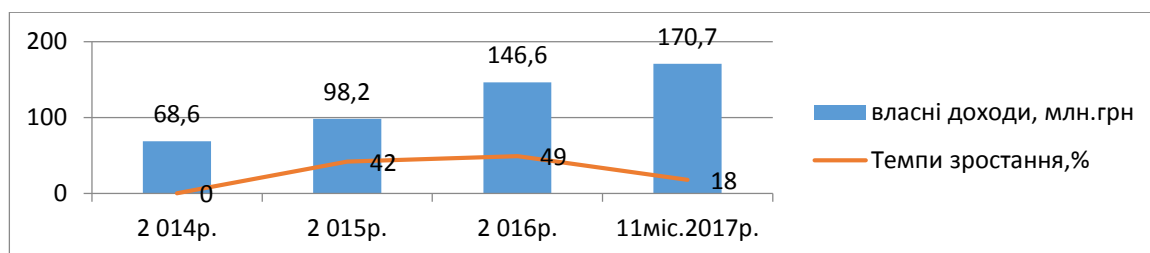


Рис. 5 Динаміка власних доходів місцевих бюджетів України у період 2014-11міс.2017рр.

Джерело. Складено за даними [4, 5]

Наведемо структуру власних доходів об'єднаних територіальних громад України (табл. 3).

Таблиця 3.

Структура власних доходів об'єднаних територіальних громад України у період 2014-11міс.2017рр.

Показник	2015р.	2016р.	11.міс.2017р.
Всього власних доходів, млн.грн	2,2	2,5	4,7
Темпи приросту власних доходів, %	38	100	150
Податок на доходи фізичних осіб, млн.грн	1,3	1,4	2,7
Питома вага податку на доходи фізичних осіб у власних доходах, %	59	56	57,4
Плата за землю, млн.грн	348	394	741
Питома вага плати за землю у структурі власних доходів, %	13,6	16	14,9
Єдиний податок, млн.грн	289	375	663
Питома вага єдиного податку у власних доходах, %	13,6	16	14,9
Акцизний податок, млн.грн	205	190	394
Питома вага акцизного податку у власних доходах, %	9,1	8	8,5
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, млн.грн	35	41	76
Питома вага податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки у власних доходах, %	1,8	1,6	1,7
Інші власні доходи, млн.грн			

Питома вага інших власних доходів у власних доходах, %	2,9	2,4	2,6
--	-----	-----	-----

Джерело. Складено за даними [4]

Аналіз структури власних доходів об'єднаних територіальних громад України свідчить про зменшення питомої ваги усіх джерел власних доходів на користь питомої ваги податку на доходи фізичних осіб, що є цілком логічним з огляду на збільшення кількості об'єднаних територіальних громад та їх можливість завдяки об'єднанню отримувати цей податок у розмірі 60% до власного бюджету. Зазначимо, що істотна залежність місцевих бюджетів від надходжень по податку на доходи фізичних осіб має стимулювати активізацію діяльності місцевих органів влади у вирішенні проблеми тінізації доходів громадян, зокрема, їх заробітної плати, доходів підприємницької діяльності. Отже, місцеві органи влади безпосередньо зацікавлені не тільки у створенні додаткових робочих місць та розвитку підприємницької діяльності на власній території.

Як вбачається з даних табл. 4 у розглянутий період усі розраховані коефіцієнти характеризують зростання фінансової незалежності місцевих бюджетів відносно центрального бюджету країни, за виключенням коефіцієнта бюджетної самодостатності. Зниження цього показника свідчить про незбалансованість бюджетних повноважень місцевих органів влади з їх фінансовим забезпеченням (табл. 4).

Таблиця 4.

Показники фінансової самостійності місцевих бюджетів України у період 2012-11 міс. 2017рр.

Показник	2013р.	2014р.	2015р.	2016р.	11 міс. 2017р.
Коефіцієнт фінансової самостійності	0,08	0,06	0,33	0,40	0,43
Коефіцієнт фінансової залежності	0,31	0,28	0,41	0,47	0,53
Коефіцієнт бюджетної залежності	0,52	0,56	0,59	0,53	0,47
Коефіцієнт бюджетної самодостатності	0,48	0,45	0,46	0,49	0,42

Джерело. Складено за даними [1,4.5]

Зазначимо, що на зростання доходів місцевих бюджетів України за останні п'ять років найбільший вплив мали такі фактори як збільшення обсягів ВВП, зростанням розміру мінімальної заробітної плати, інфляція (рис.6).

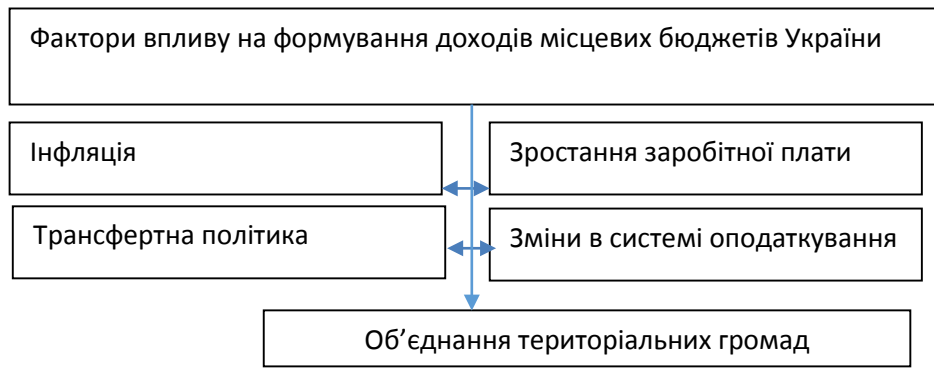


Рис. 6 Фактори впливу на формування доходів місцевих бюджетів України у 2015- 2016рр.

Джерело. Складено за даними[1, 2, 3]

Вищеперелічені фактори впливають на формування наступних ризиків наповнення доходів місцевих бюджетів України (рис. 7).

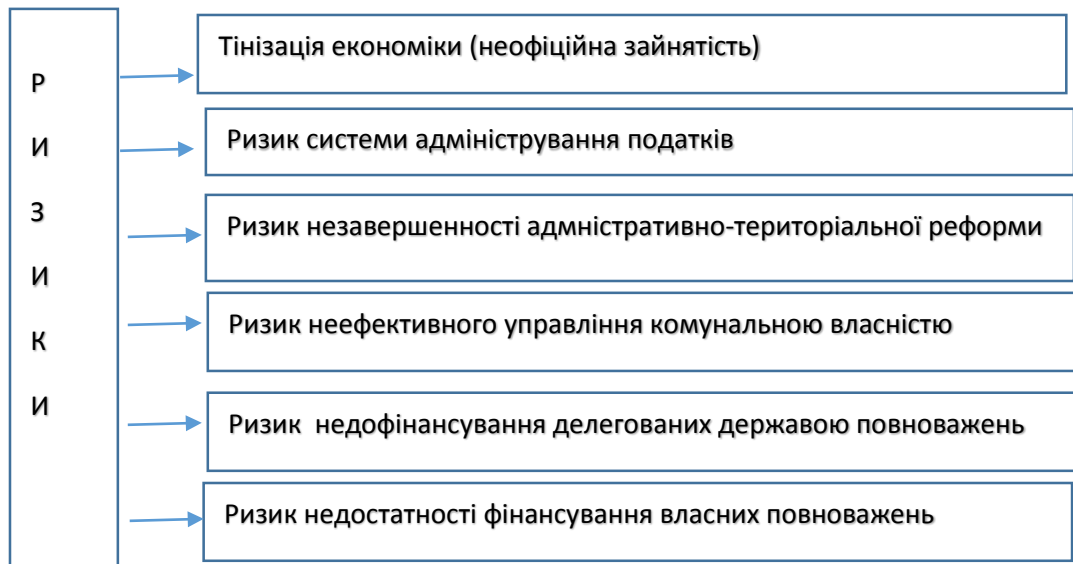


Рис. 7 Ризики наповнення місцевих бюджетів України

Джерело. Складено за даними [1,2,3]

Недостатність фінансування делегованих державою повноважень виражається у недостатність асигнувань, несвоєчасне і в неповному обсязі надходження коштів по субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню, недостатність коштів освітньої і медичної субвенцій, відсутність фінансового забезпечення компенсації за пільговий проїзд окремих категорій громадян та інших передбачених законодавством пільг, не забезпеченість фінансовими ресурсами професійно-технічних навчальних закладів [1,2,3] .

Незважаючи на отримання позитивних результатів реформи бюджетної децентралізації, проблемними залишаються питання наповнення доходної частини місцевих бюджетів зумовлені незавершеністю процесу об'єднання територіальних громад, що негативно впливає на збалансованість бюджетної системи України.

Істотним ризиком фінансового забезпечення місцевих бюджетів є неефективність політики управління комунальною власністю Як вбачається з даних таблиці 2.5. дохід від комунальної власності не відіграє істотної ролі у формуванні доходів місцевих бюджетів України. При цьому, якщо в абсолютних показниках цей дохід зріс у розглянутий період, то його питома вага у наповненні доходів місцевих бюджетів знизилася. Зазначене свідчить про неефективність політики управління комунальною власністю (табл.5).

Таблиця 5.

Частина чистого прибутку державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність

Показник	2012р.	2013р.	2014р.	2015р.	2016р.
Частина прибутку від володіння комунальної власності, млн.грн	154,3	167,0	164,6	163,8	175,4
Питома вага у доходах,%	0,19	0,19	0,17	0,16	0,10

Джерело. Складено за даними [5]

Дослідження поглядів експертів на існуючі проблеми формування доходів місцевих бюджетів України, аналіз фактичних показників місцевих бюджетів України дозволив визначити доцільність наступних заходів вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів України:

- розширення повноважень місцевих громад стосовно запровадження нових місцевих податків і зборів, введення нових місцевих зборів за збирання та утилізацію сміття;
- запровадження у найближчий час загальнообов'язкового декларування доходів громадян та податковий контроль за відповідністю задекларованих доходів та витрат громадян,
 - визначення базою оподаткування ринкову вартість нерухомого майна;
 - проведення повної інвентаризації активів територіальних громад;
 - ліквідація збиткових комунальних підприємств та передача комунальною власності у концесійне управління.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз формування доходів місцевих бюджетів України за останні п'ять років свідчить про зростання питомої ваги власних доходів та скорочення частки трансфертів з Державного бюджету. За проведеним аналізом можна засвідчити про зростання фінансової незалежності місцевих бюджетів у формуванні доходів місцевих бюджетів, зменшення останніх від централізованого перерозподілу фінансових ресурсів. Зазначені тенденції підтверджуються зростанням показників коефіцієнта фінансової незалежності, фінансової самостійності та зменшення коефіцієнту бюджетної залежності. Разом з тим, продовжує існувати висока залежність формування доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів та невідповідність бюджетних повноважень місцевих бюджетів їх фінансовому забезпеченню.

До факторів, які впливають на формування доходів місцевих бюджетів України слід віднести: проведення адміністративно-територіальної реформи, об'єднання територіальних громад; легалізація виплати заробітної плати та стан її заборгованості; зміни бюджетно-податкового законодавства; обсяг

валового регіонального продукту; незабезпеченість місцевих бюджетів власними доходами; фінансові результати комунальних підприємств; рівень зайнятості населення у всіх сферах економічної діяльності. Вищеперелічені фактори загострюють наступні ризики наповнення доходів місцевих бюджетів України: тінізація економіки, ризик адміністрування податків, ризик незавершеності адміністративно-територіальної реформи, ризик недофінансування делегованих державою повноважень та недостатності фінансування власних повноважень, ризик боргового навантаження, ризик неефективного управління комунальної власністю.

Подальші дослідження з обраної проблематики доцільно провадити в напрямі розроблення та реалізації на практиці заходів вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевих бюджетів України: розширення повноважень місцевих громад в сфері місцевого оподаткування, введення нового місцевого збору за збирання та утилізацію сміття; запровадження у найближчий час загальнообов'язкового декларування доходів громадян та контроль за відповідністю задекларованих доходів та витрат громадян, визначення базою оподаткування ринкову вартість нерухомого майна; проведення повної інвентаризації активів територіальних громад; ліквідація збиткових комунальних підприємств та передача комунальною власності у концесійне управління.

Література:

1. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс]/ Асоціація міст України. – Режим доступу: [http:// www.niss.gov.ua/articles/2242](http://www.niss.gov.ua/articles/2242)
2. Бюджетна безпека України в координатах гібридних загроз фінансової системи: Аналітична доповідь. [Електронний ресурс]/ Інститут стратегічних досліджень НАН України. - Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/byudzh_dezpeka-76082.pdf

3. Глущенко Ю. А. Місцеві бюджети України в процесі реалізації фінансової децентралізації / Ю. А. Глущенко // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. - 2015. - № 2. - С. 106-112.

4. Моніторинг процесу децентралізації станом на грудень 2017 року [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_ua

5. Офіційний сайт Державної служби казначейства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>

Волкова О.Г. Фінансова спроможність місцевих бюджетів України: сучасний стан та перспективи розвитку

Анотація. Стаття присвячена дослідженню змін у формуванні доходів місцевих бюджетів України, оцінюванню фінансової незалежності останніх в умовах реформування процесу бюджетної системи.

За результатами дослідження встановлено, що трансформації в формуванні доходів місцевих бюджетів, що відбуваються з моменту проголошення бюджетної децентралізації до сьогодні, призводять до збільшення власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Обґрунтовано рекомендації стосовно посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів з метою забезпечення належного рівня виконання ними власних та делегованих державою повноважень та надання суспільних послуг.

Ключові слова: місцевий бюджет, власні ресурси, міжбюджетні трансфери, фінансова незалежність місцевих бюджетів.

Volkova O. G. Financial capacity of local budgets of Ukraine: current state and development prospects

Annotation. The article is devoted to the research of changes in the formation of incomes of local budgets of Ukraine, evaluation of financial independence of the latter in the conditions of reforming the budget system process. According to the results of the study, it has been established that transformations in the formation of local budget revenues, which have taken place since the announcement of fiscal decentralization to the present day, lead to an increase in the financial resources of local budgets. The recommendations are grounded on strengthening the financial independence of local budgets in order to ensure the proper level of implementation of their own and delegated by the state authorities and the provision of public services.

Keywords: local budget, own resources, intergovernmental transfers, financial independence of local budgets