

УДК 336.14: 332

**Глухова В. І.,***кандидат економічних наук, доцент Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського*

## ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ПОДАТКОСПРОМОЖНИХ РЕГІОНАХ

*Досліджені питання формування доходів місцевих бюджетів у регіонах з високою податкоспроможністю, виявлено проблемні моменти. Внесені пропозиції щодо покращення формування доходної бази місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** *доходи, місцевий бюджет, міжбюджетні трансферти.*

*Исследованы вопросы формирования доходов местных бюджетов в регионах с высокой налогоеспособностью, выявлены проблемные моменты. Внесены предложения относительно улучшения формирования доходной базы местных бюджетов.*

**Ключевые слова:** *доходы, местный бюджет, межбюджетные трансферты.*

*The questions of the formation of local revenues in regions with high fiscal capacity are examined, problem moments are revealed. Suggestions for improving the formation of the revenue base of local budgets are made.*

**Keywords:** *revenues, local budget, interbudgetary transfers.*

**Постановка проблеми.** Однією з важливих умов побудови демократичної держави є самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування. Цілеспрямований вплив місцевого самоврядування на формування суспільних відносин можливий лише за достатнього обсягу фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні. Розширення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування потребує адекватного збільшення їхніх фінансових ресурсів, наявності стійких доходів місцевих бюджетів. Однак на практиці протягом останніх років у зв'язку з відсутністю необхідних обсягів грошових коштів на місцях не вирішуються належним чином нагальні соціально-економічні проблеми, занепадає місцеве господарство, не виконуються повною мірою делеговані повноваження. Визначальну роль у становленні реальної фінансової самостійності місцевих бюджетів всіх рівнів відіграють їхні доходи. Проблеми забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами, пошук резервів зростання доходних джерел місцевих бюджетів набувають важливого теоретичного і практичного значення в сучасних умовах децентралізації фінансової політики, проведення адміністративно-територіальної реформи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемам реформування місцевих бюджетів, зокрема, їх доходної частини, присвячені наукові праці вітчизняних вчених – економістів, а саме: О. Д. Василюк, К. В. Павлюк [1], Н. І. Вовни [2], М. А. Гапонюка, В. П. Яцюти, А. Є. Буряченка, В. М. Федосова [3], О. П. Кириленко, І. О. Луніної, А. В. Лучка [4; 5], Д. В. Полозенка [6], Л. Л. Тарангул [7] та інших.

У працях вказаних авторів висвітлюється економічна сутність і роль місцевих фінансів, доводиться необхідність забезпечення фіскальної автономії місцевого самоврядування, визначаються та аналізуються складові доходів місцевих бюджетів. Водночас залишаються не вирішеними питання щодо зміцнення доходної бази місцевого самоврядування, підвищення їх зацікавленості в нарощуванні власних доходів, розробки дієвих фінансових інструментів наповнення місцевої казни, особливо в регіонах із високою податкоспроможністю.

**Мета і завдання дослідження.** Мета і завдання цієї статті полягає у дослідженні формування доходів місцевих бюджетів, особливо в регіонах із високою податкоспроможністю, виявленні проблемних моментів і розробці пропозицій щодо покращення формування доходної бази місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** Формування доходів місцевих бюджетів на етапі планування й виконання здійснюється згідно з нормами Бюджетного, Податкового кодексів, інших законодавчих і нормативних актів України.

Аналіз динаміки доходів зведеного та місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів та без них за 2004–2011 рр. подано в таблиці 1 [8; 9].

Як видно з даних таблиці 1, доходи зведеного бюджету збільшилися за 2004–2011 роки у 3,18 раза, в той час як доходи місцевих бюджетів всіх рівнів з урахуванням міжбюджетних трансфертів та без їх включення до доходної бази зросли відповідно лише у 3,01 і 2,57 раза. Окрім централізації фінансових ресурсів, це свідчить про зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів. Загальний обсяг трансфертів місцевим бюджетам збільшився у 3,85 раза, а доля цього інструменту розподілу і доходного джерела – відповідно з 34,2% до 41,4%, щодо обсягів доходів всіх місцевих бюджетів України, або в 1,2 раза, що призводить на практиці до виникнення корумпованих механізмів перерозподілу коштів бюджетів різних рівнів, особливо в депресивних регіонах, збільшення кількості дотаційних бюджетів, водночас ніяк не зацікавляє податкоспроможні регіони в додаткових надходженнях.

Таблиця 1  
Динаміка доходів зведеного і місцевих бюджетів України (млрд. грн.)

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Темп росту 2011 до 2004
1. Доходи зведеного бюджету	75,3	91,5	134,2	171,8	219,9	297,9	288,6	314,4	3,18
2. Доходи місцевих бюджетів (включаючи трансферти)	34,3	39,6	53,7	75,9	107,1	133,0	121,8	137,4	3,01
3. Трансферти місцевим бюджетам	11,7	16,8	23,3	34,2	48,8	59,1	50,8	56,9	3,85
4. Доходи місцевих бюджетів без трансфертів	22,6	22,8	30,4	41,7	58,3	73,9	71,0	80,5	2,57
5. Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (2:1*100),%	45,6	43,3	40,0	44,2	48,7	44,6	42,2	43,7	-0,04
6. Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів (3:2*100),%	34,2	42,5	43,5	44,9	45,6	44,4	41,7	41,4	1,2

Відповідно до діючого механізму розрахунків міжбюджетних трансфертів, перевищення доходів над витратами призводить до зростання вилучень до державного бюджету, тобто відбувається “ефект заміщення”, коли місцеві органи влади не зацікавлені в збільшенні доходів, які враховується при обчисленні міжбюджетних трансфертів, оскільки приріст цих фактичних доходів не створює стимулів щодо нарощування доходної бази їхніх бюджетів.

Найявний формульний підхід при розрахунку міжбюджетних трансфертів, незважаючи на задекларовані позитивні моменти, на практиці не створює достатніх фінансових стимулів для розширення доходів місцевих бюджетів. Оскільки в розрахунках не враховується наявна мережа бюджетної сфери, яка створювалася протягом багатьох років, урівнюються міста, що дають значні надходження до державного бюджету, з містами, що потребують дотацій, місцеві бюджети не забезпечуються в повному обсязі фінансовими ресурсами на виконання делегованих повноважень.

Для обґрунтованості методики розрахунків міжбюджетних трансфертів вважаємо за доцільне, щоб індекс податкоспроможності, який лежить в основі обчислення кошика доходів, враховував щорічні законодавчі зміни в податковій базі; коефіцієнт вирівнювання встановлювався не лише залежно від середньорічного темпу приросту обсягу закріплених доходів місцевого бюджету за базові роки, а й від темпу зростання всіх мобілізованих у регіонах податків і зборів. У формульних розрахунках можна також застосовувати коригувальний коефіцієнт, який би врахував значимість бюджету-донора в наповненні доходної частини державного бюджету і залишав би йому адекватні фінансові ресурси.

Особливо це стосується податкоспроможних регіонів, до одного з яких належить м. Кременчук – місто обласного значення Полтавської області, великий індустріальний центр. Ключовими підприємствами, що визначають економіку міста, є такі: ПАТ “Укртатнафта”, ПАТ “Крюківський вагонобудівний завод”, ПАТ “Кременчуцький колісний завод”, ПАТ “Кременчуцький завод дорожніх машин”, ПАТ “Кременчуцький сталеливарний завод”, Холдингова Компанія “АвтоКрАЗ” та інші, які значною мірою впливають на податкоспроможність регіону.

Вклад міста Кременчук до зведеного бюджету держави завжди є дуже суттєвим: так, наприклад, у 2011 році він становив 5405,6 млн грн, або 1,4% від загальної суми доходів, а залишилося в місті доходів загального та спеціального фондів (без врахування офіційних трансфертів, в т. ч. вилучення до Держбюджету) лише 487,0 млн грн. Тобто на власні потреби місту залишається менше 10% від загального обсягу мобілізованих доходів [10].

У цілому місто Кременчук є донором щодо бюджетних коштів. З часу введення в дію формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів (2001 р.) всі роки з бюджету міста кошти вилучаються до Державного бюджету України в значних розмірах, лише у 2010 р. місту надавалася дотація вирівнювання в сумі 2489,2 тис. грн, що є наслідком кризових явищ.

Бюджет міста складається з міського бюджету та бюджетів Автозаводського і Крюківського районів. Кожен бюджет затверджується рішенням відповідної міської чи районної ради. Надходження податків та зборів до доходної частини загального фонду (без врахування трансфертів) плануються лише в міському бюджеті, з якого надається дотація районним у місті бюджетам згідно з помісячними сумами розпису видатків міського бюджету.

Аналіз динаміки всіх доходів бюджету м. Кременчука за 2006–2011 роки ілюструє рисунок 1 [10].

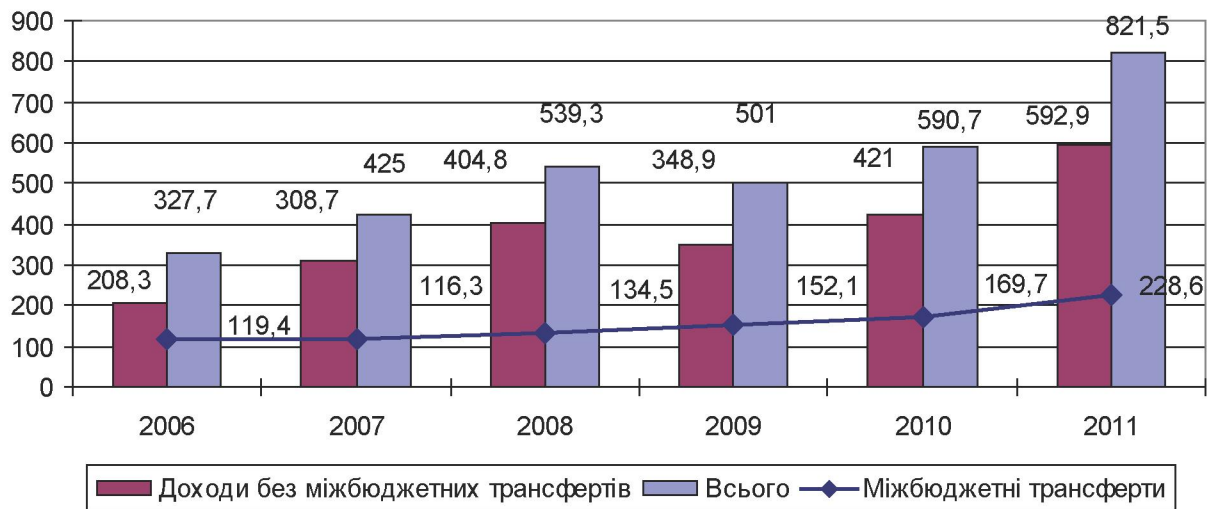


Рис. 1. Динаміка доходів бюджету міста Кременчука, млн. грн.

З рис. 1 можна дійти висновку, що за 2006–2011 роки має місце тенденція зростання доходів бюджету міста Кременчука, причому темп росту доходів бюджету без трансфертів (2,8) випереджає темпи росту доходів в цілому (2,5) і міжбюджетних трансфертів (1,9), що також підкреслює значний податковий потенціал міста. Незважаючи на загальну тенденцію збільшення суми і частки міжбюджетних трансфертів у цілому по Україні, в структурі доходної бази міста Кременчука, питома вага міжбюджетних трансфертів коливається від 27,36% до 38,9%. Більшою мірою це пояснюється тим, що ці міжбюджетні трансферти – здебільшого субвенції або додаткові дотації, а не дотації вирівнювання.

Проаналізуємо більш детально структуру доходів місцевого бюджету міста Кременчука без міжбюджетних трансфертів у розрізі бюджетної класифікації (табл. 2) [10].

Таблиця 2  
Структура доходів бюджету м. Кременчука, млн. грн.

Показники	2007		2008		2009		2010		2011	
	Сума	%	Сума	%	Сума	%	Сума	%	Сума	%
1. Податкові надходження	259,4	84,01	339,1	83,77	290,3	83,17	357,8	84,98	521,4	87,4
2. Неподаткові надходження	36,6	11,85	51,5	12,6	56,1	16,06	57,8	13,74	52,1	8,8
3. Доходи від операцій з капіталом	10,2	3,33	10,3	2,55	0,8	0,22	2,3	0,55	7,1	1,73
4. Цільові фонди	2,5	0,81	4,3	1,08	1,9	0,55	3,1	0,73	12,3	2,07
Всього	308,7	100	404,8	100	349,1	100	421,0	100	592,9	100

Як свідчить аналіз даних таблиці 2, в структурі доходної бази міста Кременчука основним джерелом наповнення бюджету є податкові надходження. У 2011 році вони становили 521,4 млн грн, причому їх доля зростає з 83,17% до 87,4%, відповідно з 2007 до 2011 року, основні з яких у 2011 році: податок з доходів фізичних осіб (70%), плата за землю (20%), місцеві податки і збори та інші. Місцеві податки і збори, які у світі є основою самодостатності місцевих бюджетів, в бюджеті м. Кременчука, як і в цілому в Україні, займають мізерну долю: у 2007 р. – 1,99%, а у 2011 р. лише 0,45%, що свідчить про недосконалість системи місцевого оподаткування, обумовлене обмеженість фінансової незалежності місцевих бюджетів.

Варто зазначити, що в порівнянні з попередньо чинним бюджетним та податковим законодавством, доходна база місцевих бюджетів змінилась та зміцнилась у 2011 році за рахунок:

- відміни неефективних податків та зборів і введення нових;
- розширення джерел доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (за рахунок доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), і спрямування таким чином у розпорядження місцевої влади стабільних бюджетних коштів на виконання самоврядних повноважень у освітніх, культурних, соціальних, економічних та інших сферах. Зокрема, до власних доходів місцевих бюджетів зараховано фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (торгові патенти), надходження від адміністративних штрафів та зарахування плати за землю до бюджету міста в розмірі 100%;
- збільшення джерел надходжень до бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів, які спрямовуються на виконання інвестиційних програм соціально-економічного розвитку громад.

Однак, незважаючи на збільшення обсягів надходжень, доходна база бюджету міста Кременчука, як і всіх місцевих бюджетів, залишається вкрай недостатньою для забезпечення виконання власних і делегованих повноважень.

Варто зазначити, що навіть акумульовані понадпланові надходження місцеві бюджети не в змозі сповна використати на розвиток територіальної громади із-за надмірної централізації, прорахунках у бюджетному плануванні.

Прогнозні розрахунки доходів бюджетів обраховуються Міністерством фінансів України на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на наступний рік, тому в разі їх завищення доводяться і завищені розрахункові показники доходної бази місцевим бюджетам, що, своєю чергою, призводить до отримання середньострокових безвідсоткових позичок, які в наступних періодах, в разі перевиконання розрахункових показників, підлягають поверненню. Наприклад, у 2009 р. завищені планові розрахункові показники по доходах, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, по місту Кременчуку було виконано на 92,7% (19 726,2 тис. грн), відповідно отримані середньострокові позики, які довелося при перевиконанні планових показників у 2011 р. повертати на Єдиний казначейський рахунок, але за рахунок другого кошика доходів, що значно обмежує можливості у фінансуванні власних повноважень.

Такі недоліки в процесі планування й виконання місцевого бюджету за доходами нівелюють зацікавленість, ініціативу щодо додаткової мобілізації доходів, які можна використати на розвиток територіальної громади міста.

На цей час для розширення та зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, окрім вдосконалення розподілу коштів з державного бюджету на виконання делегованих повноважень, існує більш перспективний метод, а саме: створення механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування в мобілізації на їх території фінансових ресурсів. Одним із його важелів може стати податок на прибуток підприємств, окрім підприємств місцевого підпорядкування, який можна зарахувати до регулюючих доходів, а також податок на додану вартість.

**Висновки.** Таким чином, проведені дослідження показали, що формування і виконання доходної частини місцевих бюджетів у податкоспроможних регіонах, як і в цілому в Україні, відбувається в складних умовах. Для досягнення реальної фінансової самостійності місцевих бюджетів, збільшення обсягів їх доходів пропонується:

- чітко визначити в бюджетному законодавстві податкові повноваження місцевих органів влади;
- внести зміни до складу доходів місцевих бюджетів, збільшивши перелік власних доходів, включивши до регулюючих податок на прибуток підприємств та податок на додану вартість, але з метою уникнення суб'єктивізму встановити однакові нормативи для місцевих бюджетів одного рівня;
- удосконалити методику обчислення міжбюджетних трансфертів, ввівши у формульні розрахунки коефіцієнти, які враховуватимуть особливості функціонування окремих територій, нарощування обсягів закріплених доходів, податкової бази місцевого і державного бюджету;
- при виконанні бюджету не обмежувати прав місцевих органів влади щодо розпорядження заробленими бюджетним коштом;
- виважено та обгрунтовано надавати пільги щодо податків, які надходять до місцевих бюджетів;
- внести зміни у податкове законодавство щодо розширення можливостей органів місцевого самоврядування щодо місцевого оподаткування;
- розробити науково обгрунтовану методику планування податків і зборів до місцевих бюджетів;
- покращити адміністрування податків і зборів до місцевих бюджетів.

**Література:**

1. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: Підручник. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 554 с.
2. Вовна Н. І. Доходи місцевих бюджетів: оптимізація формування та резерви зростання: автореферат дисертації канд. екон. наук: Тернопільський державний економічний університет. – Тернопіль, 2006. – 21 с.
3. Гапонюк М. А., Буряченко А. Є., Яцота В. П., Малік Є. О., Хлівний В. К. [та ін.] Місцеві фінанси у схемах і таблицях / за заг. ред. В. М. Федосова ; М-во освіти і науки України; Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана". – К. : КНЕУ, 2010. – 600 с.
4. 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.
5. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України [текст] / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.
6. Полозенко Д. В. Вплив валового регіонального продукту на доходи місцевих бюджетів України [текст] / Д. В. Полозенко // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 65–69.
7. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): Монографія. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
8. Бюджет України. Статистичний збірник за 2004, 2005, 2006 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua).
9. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 рік: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua).
10. Дані фінуправління міськвиконкому про виконання бюджету міста Кременчука за 2006-2011 роки.