

ПРОБЛЕМИ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ ДОХІДНИХ ДЖЕРЕЛ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ БЮДЖЕТІВ PROBLEMS OF DIVERSIFICATION OF TERRITORIAL BUDGETS' PROFITABLE SOURCES

Ірина ВОЛОХОВА,
кандидат економічних наук,
Одеський національний
економічний університет



Iryna VOLOKHNOVA,
PhD Economics,
Odessa National
Economic University

Основною метою виробництва суспільних благ є задоволення потреб населення. На місцевому рівні можна вирішити низку завдань більш ефективно, максимально враховуючи преференції населення. Це є основним економічним обґрунтуванням існування органів місцевого самоврядування. Вирішення завдань регіонального значення внаслідок значних зовнішніх ефектів, можливостей економії на масштабах виробництва суспільних благ та потреб фінансового вирівнювання територій є аргументом економічного обґрунтування регіонального рівня влади в особі органів регіонального самоврядування.

Отже, економічна ефективність вимагає проведення фінансової децентралізації, наслідком якої є створення фінансової бази органів місцевого та регіонального самоврядування. Основу останньої становлять доходи територіальних бюджетів, які повинні бути стабільними, достатніми для виконання власних та делегованих повноважень. Це обґрунтовує надзвичайну актуальність проблем диверсифікації дохідних джерел територіальних бюджетів.

Питанням трансформації джерел доходів місцевих бюджетів в Україні присвячено чимало праць відомих учених. Проблема посилення фінансової бази місцевого самоврядування розглядається як першочергова. Зазвичай учені критикують сучасний стан розвитку місцевого оподаткування в Україні, наводять приклади з позитивного зарубіжного досвіду місцевого оподаткування, розглядають питання щодо впровадження окремих додаткових місцевих податків і зборів та їх ефективність. Обґрунтовуються шляхи реформування системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів.

Однак, незважаючи на різноманітність та глибину проведених досліджень, пропонується вдосконалювати лише окремі місцеві податки та збори, реформувати лише деякі джерела надходжень до місцевих бюджетів. Комплексно не розглядаються всі напрями можливого реформування доходної частини бюджетів територіальних одиниць України. Відсутня оцінка ефективності запропонованих заходів. Розв'язання потребують проблеми співвідношення власних та закріплених доходів, формування власної фінансової бази органів міс-

цевого й регіонального самоврядування як основи їхньої самостійності.

Таким чином, мета статті – виявлення проблем диверсифікації дохідних джерел територіальних бюджетів та обґрунтування шляхів їх вирішення.

Завдання, що стоять перед органами місцевого й регіонального самоврядування, визначають обсяг видаткових повноважень, розмір видатків. Від останніх має залежати обсяг і структура доходів територіальних бюджетів.

Теоретичні положення не завжди знаходять реальне відображення. Політика органів державної (федеральної) влади багатьох економічно розвинутих країн щодо обмеження прав органів територіального самоврядування стосовно мобілізації достатнього для виконання місцевих та регіональних завдань обсягу доходів призводить до зворотної залежності обсягу за напрямами видатків від

обсягу за джерелами доходів. Органи місцевого самоврядування в Україні досить сильно обмежені в доходних повноваженнях (більше, ніж у видаткових), тому планують свої видатки в межах доходів, що прогноуються. Крім того, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України дуже висока, що свідчить про невірний розподіл доходних повноважень (відповідно доходних джерел) між рівнями влади.

Отже, якщо обмеженість органів місцевого й регіонального самоврядування у доходних повноваженнях перевищує обмеженість у видаткових, то первинними стають доходи (зазвичай простежується на практиці). В інших випадках – видатки. Про обмеженість у доходах свідчать значні обсяги міжбюджетних трансфертів та високий рівень територіальних позик.

Перевищення обмежень щодо доходних повноважень над видатковими зменшує останні на розмір перевищення. Повна відсутність доходних повноважень (якщо доходи місцевих бюджетів формуються лише за рахунок міжбюджетних трансфертів) зводить нанівець будь-які видаткові повноваження. Однак перевищення доходних повноважень відносно видаткових не збільшує самостійності органів місцевого та регіонального самоврядування. **Тому доцільним є збігання обсягів самостійності**

У статті розкриті проблеми диверсифікації дохідних джерел територіальних бюджетів та обґрунтовані шляхи їх вирішення. Доведено, що органи місцевого самоврядування в Україні досить сильно обмежені в доходних повноваженнях, тому планують свої видатки в межах доходів, що прогноуються. Крім того, частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України дуже висока, що свідчить про неправильний розподіл доходних повноважень (відповідно доходних джерел) між рівнями влади. Розглянуті варіанти розподілу джерел доходів між рівнями влади (роздільна система з різним ступенем податкових повноважень, система розщеплення доходів між рівнями влади, система податкових надбавок, система міжбюджетних трансфертів). Розкриті їхні недоліки та переваги. Серед варіантів розподілу джерел доходів між рівнями влади, що мають різний ступінь податкової автономії органів місцевого самоврядування, запропоновані ті, які найбільш підходять до виконання власних повноважень.

In the article it is exposed problems of diversification of territorial budgets' profitable sources and it is grounded the ways of their solution. It is well-proven that the organs of local self-government in Ukraine are strongly enough limited in profitable plenary powers that is why they plan the charges within the limits of profit which are forecasting. In addition, part of interbudgetary transfers in the profits of local budgets of Ukraine is ever-higher, that testifies the incorrect distributing of profitable plenary powers (accordingly profitable sources) between the levels of power. The considered variants of distributing of profits sources are between the levels of power (separate system with the different degree of tax plenary powers, system of breaking up of profits between the levels of power, tax raises system, interbudgetary transfers system). Their failings and advantages are exposed. Among the variants of distributing of profits sources between the levels of power, which have a different degree of tax autonomy of organs of local self-government, the offered is those which most go near implementation of own plenary powers.

Таблиця 1. Доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування щодо джерел доходів територіальних бюджетів

Джерела доходів територіальних бюджетів	Доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування
Місцеві податки	Права на запровадження та скасування податків, на встановлення податкової ставки, визначення податкової бази, пільг та інших елементів податків. Повноваження можуть бути повними та обмеженими
Збори та платежі в еквіваленті вигод, які отримують споживачі	Право на запровадження та скасування, на визначення розміру зборів та платежів, пільг тощо
Закріплені загальнодержавні (федеральні) податки та збори	Можливість сприяти зростанню чи скороченню податкової бази
Відрахування від загальнодержавних (федеральних) податків та зборів (непрямі міжбюджетні трансферти)	Можливість впливу на параметри, що чинять дію на розмір відрахувань (податкова база, чисельність населення, кількість зайнятих тощо)
Загальні вирівнюючі міжбюджетні трансферти	Можливість впливу на параметри, що чинять дію на розмір міжбюджетних трансфертів
Цільові міжбюджетні трансферти	Відсутні

Джерело: складено автором

Таблиця 2. Структура доходів місцевих бюджетів України в 2003-2011 роках, %

	2003	2005	2007	2009	2011
Власні доходи – всього, в тому числі:	11,0	11,0	10,6	7,8	7,6
а) податкові надходження, з них:	1,7	1,1	0,7	0,6	1,4
– місцеві податки та збори	1,7	1,1	0,7	0,6	1,4
б) неподаткові надходження, з них:	6,3	6,0	5,4	5,2	5,2
– доходи від власності та підприємницької діяльності	0,3	0,4	0,6	0,4	0,2
– плата за оренду майна	0,4	0,5	0,5	0,6	0,4
– власні надходження бюджетних установ	5,6	5,1	4,3	4,2	4,6
в) доходи від операцій з капіталом	3,0	3,9	4,5	2,0	1,0
Закріплені доходи – всього, в тому числі:	54,8	45,5	46,0	45,5	40,2
а) податкові надходження, з них:	52,5	42,8	42,6	43,8	38,9
– податок з доходів фізичних осіб	39,4	30,7	33,8	33,4	29,8
– податки на власність	1,8	1,5	1,3	1,2	0,4
– збори за спеціальне використання природних ресурсів	6,0	5,2	3,9	6,5	7,1
б) неподаткові надходження	0,8	0,6	0,8	0,6	0,8
в) цільові фонди	1,5	2,1	2,6	1,1	0,5
Міжбюджетні трансферти – всього, в тому числі:	34,2	43,5	43,4	46,7	52,2
а) дотації вирівнювання	17,2	20,6	18,1	25,0	24,0
б) додаткові дотації	1,8	6,3	4,6	2,1	2,4
в) субвенції	15,2	16,6	20,7	19,6	25,8

Джерело: складено автором на основі даних [1]

органів місцевого та регіонального самоврядування щодо залучення доходів і здійснення видатків. Крім того, для органів місцевого та регіонального самоврядування повинні бути підібрані найбільш доцільні доходні джерела.

Із цією метою необхідно визначити доходні повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування щодо джерел надходжень коштів до їхніх бюджетів (див. **табл. 1**).

У зарубіжній практиці існує, а в Україні існував поділ доходів місцевих бюджетів на власні, закріплені (на виконання делегованих повноважень) та міжбюджетні трансферти. Сучасна класифікація доходів місцевих бюджетів в Україні на доходи залежно від участі в розрахунку міжбюджетних трансфертів не дає уяви про обсяг самостійності органів місцевого самоврядування під час їхньої мобілізації. Тому доречним є виділення груп власних доходів, закріплених та міжбюджетних трансфертів.

Власні доходи стягуються до місцевих бюджетів відповідно до рішень органів місцевого самоврядування. Закріплені доходи є загальнодержавні доходи, що повністю або в частині надходять до місцевих бюджетів і щодо яких орган місцевого самоврядування не має податкових повноважень. Ці групи доходів повинні відповідати поділу їх залежно від участі в бюджетному вирівнюванні.

Own profits are tightened to the local budgets in accordance with the decisions of organs of local self-government. The fastened profits are national profits, that fully or in part act to the local budgets and in relation to which the organ of local self-government does not have tax plenary powers. These profits groups must answer a division of them depending on participating in the budgetary smoothing.

Проте в українському законодавстві є обмеження компетенції щодо частини доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

У **табл. 2** наведено співвідношення часток власних, закріплених доходів місцевих бюджетів України та міжбюджетних трансфертів.

Так, частка власних доходів упродовж 2003-2011 років зменшилася з 11,0% до 7,6% доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, або в 1,4 раза. Майже в такій мірі зменшилася й питома вага закріплених доходів. Зменшення частки доходів, щодо яких в органів місцевого самоврядування існували повноваження та зацікавленість у зростанні податкової бази, було компенсовано зростанням частки міжбюджетних трансфертів. Найбільше зросла питома вага субвенцій, що в 2011 році становила 25,8% доходів місцевих бюджетів України та 49,4% загального обсягу міжбюджетних трансфертів. Це свідчить про тенденцію перетворення місцевих бюджетів у розрахункові центри державної влади.

Є досить широкий вибір варіантів розподілу джерел доходів між рівнями влади: роздільна система з різним ступенем податкових повноважень, система розщеплення доходів між рівнями влади (податковий союз), система податкових надбавок, система міжбюджетних трансфертів. Ці варіанти мають різний ступінь податкової автономії органів місцевого самоврядування.

Роздільна система містить певні недоліки:

□ можливості збільшення податкового навантаження (щодо власних доходів) у деяких територіальних одиницях;

□ вимушена міграція населення до адміністративно-територіальних одиниць з найбільш сприятливим податковим кліматом;

□ відсутність податкових повноважень у органів місцевого / регіонального самоврядування щодо стягнення закріплених доходів.

Серед переваг роздільної системи слід виділити: максимальну податкову автономію органів місцевого та регіонального самоврядування (в разі справляння власних доходів) і можливість впливу на рівень економічного розвитку території. **Це робить її придатною для використання на місцевому й регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання децентралізованих або місцевих / регіональних (з рахунок власних доходів) та централізованих або загальнодержавних (за рахунок закріплених доходів) суспільних благ.**

The separate system is suitable for the use on local and regional levels with the purpose of the financial providing of grant of decentralized or local / regional (from account of own profits) and centralized or national (due to the fastened profits) public benefits.

Система розщеплення доходів (податковий союз) має один суттєвий недолік – незначні податкові повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування або їх відсутність.

Перевагами цієї системи є такі:

□ зацікавленість усіх рівнів влади в надходженні цих доходів;

□ можливості завдяки зміні пропорцій розподілу між територіями та рівнями влади здійснювати горизонтальне й вертикальне фінансове вирівнювання;

□ податковий союз може передбачати деякі податкові повноваження в межах частки доходу, що надходить до територіальних бюджетів.

Аналіз недоліків та переваг дозволяє зробити висновок про придатність для використання на місцевому й регіональному рівнях з метою фінансового забезпечення надання централізованих або загальнодержавних суспільних благ, а також для фінансового вирівнювання. У разі надання податкових повноважень щодо частки доходів, які надходять до територіальних бюджетів, з'являється можливість фінансувати надання децентралізованих суспільних благ.

The analysis of failings and advantages of tax union allows drawing conclusion about a fitness for the use on local and regional levels with the purpose of the financial providing of grant of the centralized or national public benefits, and also for the financial smoothing. In the case of grant of tax plenary powers in relation to part of profits which act to the territorial budgets, possibility to finance the grant of decentralizing public benefits appears.

Система податкових надбавок має суттєві недоліки, серед яких:

- збільшення загального рівня податкового навантаження;
- нерівномірність податкового навантаження на різних територіях;
- вимушена міграція населення до територіальних одиниць з найбільш сприятливим податковим кліматом.

Ця система передбачає наявність податкових повноважень органів місцевого та регіонального самоврядування, що дає можливість задовольнити їхні фінансові потреби. **Внаслідок цього її доцільно використовувати на місцевому й регіональному рівнях для фінансового забезпечення надання децентралізованих або місцевих / регіональних суспільних благ.**

The system of tax raises is expedient to use on local and regional levels for the financial providing of grant of decentralizing or local / regional public benefits.

На думку С.В.Слухая, з метою надання місцевим бюджетам достатніх податкових надходжень, що більше відповідатимуть обсягу покладених на них функцій, варто розглянути можливість передачі в розпорядження місцевих органів влади частини надходжень від загальнодержавних податків та зборів, рівень мобілізації яких залежить від податкових зусиль місцевих органів влади (ПДВ і податок на прибуток державних підприємств) [2, с. 67].

Ми погоджуємося з думкою науковця, при цьому вважаємо, що **головною умовою формування податкових повноважень органів місцевого й регіонального самоврядування є врахування принципу фіскальної еквівалентності.**

The main condition of forming the tax plenary powers of organs of local and regional self-government is an account of fiscal equivalence principle.

При формуванні доходів місцевих бюджетів за рахунок податків, що стягуються із жителів відповідної території згідно з принципом еквівалентності, тобто виходячи зі співвідношення витрат на надання місцевих суспільних благ і послуг та вигод, отримуваних від них:

□ по-перше, забезпечується нейтральність оподаткування щодо економічних рішень суб'єктів господарювання, а отже, таке фінансування діяльності місцевих органів влади має мінімальний викривлюючий вплив на умови розвитку національної економіки;

□ по-друге, податкове навантаження не експортується за межі громади;

□ по-третє, підвищуються ефективність і справедливість податкової системи;

□ по-четверте, споживачі місцевих суспільних послуг, які проживають у певній місцевості, платять за те, що вони одержують із місцевого бюджету, та отримують те, за що вони сплачують податки, а отже, встановлюється взаємозв'язок між жителями адміністративно-територіальних одиниць та відповідними місце-

вими бюджетами, а також між органами місцевого самоврядування та їх виборцями;

□ по-п'яте, відмінності в рівнях оподаткування в межах різних територіальних громад зумовлюють відповідні розбіжності в обсягах місцевих суспільних благ і послуг, що надаються такими громадами, а також вигод, які отримує населення [3, с. 9-10].

Послідовне застосування принципу еквівалентності при формуванні доходів місцевих бюджетів дасть змогу створити передумови для збільшення обсягів та підвищення якості бюджетних благ і послуг (за збереження існуючого рівня доходів) або для зниження податкового навантаження на економіку й населення, забезпечуючи при цьому існуючий рівень надання цих благ, тобто для підвищення ефективності бюджетної системи України й реалізації конкурентних переваг її регіонів [4, с. 223].

Система міжбюджетних трансфертів використовується для вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць.

The interbudgetary transfers system is used for smoothing of financial possibilities of administrative-territorial units.

Вона має такі недоліки:

□ мінімальний рівень фінансової незалежності органів територіального самоврядування;

□ незацікавленість органів місцевого / регіонального самоврядування в нарощуванні податкових баз, за рахунок яких виділяються міжбюджетні трансферти і доходи від яких вирівнюються.

Окреслене робить систему міжбюджетних трансфертів придатною в якості додаткового джерела надходжень територіальних бюджетів для фінансового забезпечення надання централізованих або загальнодержавних суспільних благ.

The outlined makes the system of interbudgetary transfers suitable in quality the additional source of territorial budgets receipts for the financial providing of grant of the centralized or national public benefits.

Трансферти є економічно виправданими за умов неспроможності органів влади різних рівнів рівномірно організувати корисність місцевих суспільних благ і послуг, а через оподаткування досягнути фіскальної еквівалентності, тобто привести у відповідність коло користувачів благами і послугами і тих, хто платить податки до бюджету відповідного рівня [5, с. 300].

Важливим напрямом розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є диверсифікація дохідних джерел, їх урізноманітнення шляхом:

□ залучення коштів до бюджету розвитку, розширення можливостей для здійснення муніципальних запозичень як банківських, так і облігаційних, у тому числі на зовнішніх фінансових ринках;

□ залучення коштів суб'єктів підприємницької діяльності, ресурсів громадських організацій, а також звільнення від повноважень щодо фінансування видатків, які можуть бути передані приватному сектору, зокрема в галузі житлово-комунального господарства;

□ розширення діяльності комунального сектора та збільшення надходжень від власної підприємницької діяльності органів місцевого самоврядування [6, с. 11].

Доцільно розширити перелік неподаткових платежів, які запроваджуються за рішеннями місцевих рад, і дати органам місцевого самоврядування право регулювати їх розміри та встановлювати порядок їх справляння. Обсяги неподаткових надходжень місцевих бюджетів можна збільшити шляхом розширення спектра необов'язкових платних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню на ринкових засадах, особливо тих, що пов'язані з виконанням власних повноважень місцевих рад [7, с. 227-228].

ВИСНОВКИ

Отже, власні доходи (використовуються з метою надання власних повноважень органами територіального самоврядування

щодо виробництва децентралізованих (місцевих) суспільних благ) економічно доцільно формувати за рахунок:

- роздільної системи розподілу джерел доходів між рівнями влади;
- системи розщеплення доходів (податкового союзу);
- системи податкових надбавок.

При цьому обов'язковою умовою є передача податкових повноважень органам територіального самоврядування.

Закріплені доходи місцевих та регіональних бюджетів мають формуватися за рахунок роздільної системи розподілу джерел доходів між рівнями влади й системи розщеплення доходів (податкового союзу). Вони витрачаються на виконання делегованих повноважень органами місцевого та регіонального самоврядування (на виробництво централізованих (загальнодержавних) суспільних благ).

Диверсифікація дохідних джерел територіальних бюджетів дозволить звести до мінімуму ризики, пов'язані зі змінами в економічній кон'юктурі країни, ризики внаслідок політичних рішень органів державної влади.

Розроблені шляхи диверсифікації дохідних джерел територіальних бюджетів дозволять вчасно й ефективно вирішувати місцеві проблеми, додатково залучати фінансові ресурси жителів територіальних громад та юридичних осіб з метою надання суспільних благ.

Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю проведення фінансової децентралізації в Україні, а також для доопрацювання деяких законодавчих норм, які створять передумови для системного реформування територіальних фінансів України з метою досягнення ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

CONCLUSIONS

Consequently, own profits (used with the purpose of grant of own plenary powers the organs of territorial self-government in relation to the production of decentralizing (local) public benefits) are economically expedient to form on account of:

- separate system of distributing of profits sources between the levels of power;**
- breaking up of profits (tax union) systems;**
- tax raises systems.**

Thus an obligatory condition is delegation of tax powers the organs of territorial self-government.

The fastened profits of local and regional budgets must be formed due to the separate system of distributing of profits sources between the levels of power and breaking up of profits (tax union) system. They are outlaid on implementation of the delegated plenary powers the organs of local and regional self-government (on the centralized (national) public benefits production).

Diversification of territorial budgets profitable sources will allow erecting to the minimum risks, related to the changes in the economic state of affairs, risks as a result of political decisions of public authorities.

The developed ways of diversification of territorial budgets profitable sources will allow in time and effectively to settle local problems, additionally to attract the financial resources of territorial societies habitants and legal entities with the purpose of grant of public benefits.

The considered questions are basis for subsequent more deep applied developments, related to the necessity of lead through of financial decentralization for Ukraine; for the revision of some legislative norms which will create pre-conditions for subsequent system reformation of territorial finances of Ukraine with the purpose of achievement of effective financial activity of organs of local self-government.

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за 2003, 2005, 2007, 2009 та 2011 роки: Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
2. Слухай С. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні [Текст] / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2007. – №8. – С. 63-72.
3. 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.
4. Бутурлакіна Т. О. Податкова автономія і її роль у формуванні фінансової бази місцевої влади [Текст] / Т. О. Бутурлакіна, Н. Я. Братків // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка». 2011. – Вип. 32. – С. 219-223.
5. Румянцева Г. І. Сучасний стан та проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні [Текст] / Г. І. Румянцева // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.11. – С. 297-301.
6. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах: автореф. дис... канд. екон. наук: 08.04.01 [Текст] / В. В. Зайчикова; Національна академія держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – 16 с.
7. Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів [Текст] / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Інститут екон. та прогноз. – К., 2010. – 320 с.

UKRAINIAN JOURNAL ЕКОНОМІСТ

Український журнал
«ЕКОНОМІСТ»
з 2011 року
представлений
у міжнародній економічній
наукометричній
базі RePEc.

У зв'язку
з розширенням
розміщення публікацій
в RePEc з 2013 року
змінюються вимоги
до змісту статей.
Уважно слідкуйте
за інформацією в наступних
номерах журналу і на сайті
<http://ua-ekonomist.com>