

ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

*Л.П. Чижов, к.е.н., Українська академія банківської справи;
В.В. Павлова, Сумська облдержадміністрація*

За останній час здійснені значні кроки в напрямку законодавчо-нормативного забезпечення функціонування місцевих бюджетів, перш за все, завдяки прийняттю Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”, Постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2000 р. № 1932 “Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік” та Бюджетного кодексу України.

Вдосконалення підходів до формування бюджетів та міжбюджетних відносин дає змогу на більш високому рівні забезпечити відкритість, прозорість і єдність у бюджетному процесі, справедливий розподіл суспільних багатств між громадянами й територіальними громадами.

В Європейській хартії про місцеве самоврядування, яка підписана і ратифікована Україною, стверджується, що органи місцевого самоврядування мають право на володіння коштами, які повинні відповідати повноваженням, які надані цим органам. Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначено, що фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів. Отже, слід підкреслити, що без зміцнення доходної частини місцевих бюджетів шляхом збільшення власних та частини закріплених за ними податків, зборів і платежів, встановлення стабільних і довготривалих нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів місцеве самоврядування функціонувати не може і не здатне сповна виконувати свої повноваження.

Однак тенденції формування доходів місцевих бюджетів свідчать про те, що й досі в Україні не приділяється належна увага розвитку фінансової бази місцевого самоврядування, збільшується концентрація бюджетних ресурсів у Державному бюджеті. Питома вага місцевих бюджетів в зведеному бюджеті України зменшилася з 47,6 % у 1992 р. до 29,3 % у 2000 р. Тобто відбувається процес подальшої централізації, замість визнаного Радою Європи як пріоритетного процесу децентралізації.

Виходячи з цього, слід вважати за доцільне, щоб не менше 40 % консолідованого бюджету України залишалось на місцях. Зрозуміло, що цього не досить, але на першому етапі міжбюджетного реформування, враховуючи загальну економічну ситуацію в державі, необхідно закласти хоча б таку пропорцію та законодавчо закріпити її як мінімальну.

Через нестачу власних доходів роль місцевих рад у формуванні бюджетів залишається незначною. Із загального обсягу доходів місцевих бюджетів у 2001 р. 13,3 млрд. грн. власні доходи становлять лише 735,6 млн. грн., або 5,5 %, тобто зараз місцеві бюджети практично повністю

залежать від коштів, наданих державою у вигляді закріплених доходів та дотацій вирівнювання.

Бюджетним кодексом визначено, що дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує з метою забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених за бюджетами законодавством України, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Тобто слід знати, що шляхом отримання дотацій вирівнювання доходи бюджетів економічно нерозвинених регіонів та населених пунктів України збільшуються і досягають рівня більш розвинених. Але із загальної кількості місцевих бюджетів, що мають взаємовідносини з Державним бюджетом, у 2001 р. дотаційними є 22 області з 24, 40,7 % бюджетів міст обласного підпорядкування, бюджети практично всіх районів (480 із 488), сільських і селищних рад. Таким чином, Законом України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” законодавчо визначена відсутність необхідних фінансових ресурсів у переважній більшості територій і населених пунктів, а звідси – неспроможність їх самостійно забезпечувати виконання повноважень, покладених на місцеві органи. Але це економічний абсурд, бо національний доход – джерело формування доходів бюджетів, створюється саме в регіонах, а серед дотаційних опинилися найбільш економічно потужні області – Донецька, Запорізька, Харківська. Хіба можна відносити, наприклад, Сумську область до регіонів з недостатніми фінансовими ресурсами, коли її внесок до загального фонду Державного бюджету (715,5 млн. грн. за планом на 2001 р.) в 5,8 разів перевищує встановлену області на 2001 р. дотацію вирівнювання (122,6 млн. грн.). Отже, ситуація, яка склалася в Україні з формуванням доходів місцевих бюджетів суперечить визнанням у світі та Європі принципам місцевого самоврядування, за якими місцеві бюджети повинні бути самодостатніми та автономними.

Усунення негативних тенденцій і наявних деформацій у бюджетній системі повинно здійснюватися не в напрямку докорінної зміни законодавства та перерозподілу доходів, які належать до Державного бюджету, на користь місцевих, а шляхом подальшого його вдосконалення та розвитку. Адже перерозподіл “бюджетного пирога” не збільшить доходів зведеного бюджету і тільки завдасть шкоди економічному і соціальному розвитку України. Мова йде про пошук додаткових засобів зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, виходячи з чинного законодавства.

По-перше, податкоспроможність та економічні можливості територій у наповненні бюджету – досить постійна величина. Тому вважається за доцільне встановлювати обсяги міжбюджетних трансфертів не тільки при щорічному прийнятті Державного бюджету, а й закріпляти їх на декілька років в цілому та в розрізі регіонів у процентному відношенні до доходів Державного бюджету. Пропонується це робити на 4 роки, а саме на період повноважень органів місцевого самоврядування кожного скликання і почати з бюджету на 2002 р. Це підвищить стабільність роботи місцевої влади, яка

матиме гарантії, що протягом принаймні трьох наступних бюджетних років правила гри не зміняться. Кожен голова буде впевнений, що перевиконання бюджету завтра не повернеться для нього зменшенням дотацій. До того ж, підвищиться зацікавленість місцевих органів у виконанні плану надходжень до Державного бюджету.

В Україні інститут місцевих податків і зборів не виконує своїх функцій. У доходах місцевих бюджетів вони становлять лише до 1,5 %. Така ситуація суперечить світовій практиці, де місцеві податки дійсно виступають фінансовою основою місцевого самоврядування. Так, частка місцевих податків в доходах місцевих бюджетів становить третину і більше у Великобританії, Японії, Німеччині, до двох третин – у США та Франції. Зараз в Україні встановлено 14 видів місцевих податків і зборів, які мають різну базу оподаткування і невиправдано ускладнюють податкову систему, не відіграючи помітної ролі у формуванні місцевих бюджетів.

У світовій практиці істотним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є податки на майно. Тому доцільно розглянути включення до складу місцевих податків податку на нерухомість за місцем знаходження з одночасним скороченням загальної їх кількості. Це дозволить істотно збільшити власну доходну базу бюджетів місцевого самоврядування, скоротити надмірне застосування міжбюджетних трансфертів. Так, оподаткування лише основних виробничих фондів за ставкою 1 % від їх вартості збільшило би доходи місцевих бюджетів на 5,2 млрд. грн. тобто майже наполовину. Водночас, це стало б суттєвим стимулом для більш ефективного використання основних фондів, що актуально для України, де значна кількість підприємств і виробництв не працює.

Ще одна проблема, яка стосується місцевих бюджетів. Затримки з виплатою заробітної плати суб'єктами господарювання зменшують надходження до місцевих бюджетів від прибуткового податку з громадян. Прийняття органами державної влади рішень про списання боргів за податковими зобов'язаннями та надання пільг з податків суб'єктам підприємницької діяльності теж призводить до втрат місцевих бюджетів. Тому цілком закономірним є питання про запровадження механізму компенсації цих втрат. У разі вчинення дій або невиконання законодавчо визначених обов'язків, в тому числі і з боку держави, які тягнуть за собою збільшення витрат або зменшення прибутків місцевих бюджетів, обов'язковою нормою повинна стати компенсація цих втрат за рахунок Державного бюджету та коштів власників суб'єктів господарювання.