

РОЗМІЩЕННЯ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 336.129

ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ (НА ПРИКЛАДІ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ ХЕРСОНЬСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Л.П.СІДЕЛЬНИКОВА – аспірант, Херсонський ДАУ

Відповідно до чинної Конституції України фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів та інші кошти. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансове підтримує місцеве самоврядування [1]. Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання (але Конституція не містить норми щодо самого виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування), встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону [2].

Українське законодавство визначає місцевий бюджет як план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [3]. Органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети відповідно до законодавства, і держава не може втручатися в цей процес за винятком випадків, передбачених законом.

Доходи місцевих бюджетів складаються з кількох складових:

1. Власні доходи.
2. Закріплені доходи.
3. Регульовані доходи.

До перших відносяться місцеві податки і збори, які, на жаль, складають дуже незначну частку в доходній частині місцевих бюджетів – приблизно 2-3%, у той час як у розвинутих країнах ці податки сягають 60-70% бюджетів відповідних регіонів.

До другої групи належать загальнодержавні податки і збори, які закріплені за місцевими бюджетами, такі, як плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механі-

змів, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, податок на прибуток підприємств комунальної власності, державне мито та інші. Їх питома вага у доходній частині місцевих бюджетів знаходиться на рівні 10-20%.

Третя група найбільш вагома. Вона містить загальнодержавні податки і збори, що розподіляються між Державним та місцевими бюджетами згідно з нормативами, які встановлюються і переглядаються центральною владою (податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, податок на доходи фізичних осіб, акцизний збір з вітчизняних товарів), а також офіційні трансферти – дотації та субвенції, що передаються з Державного бюджету України. Їх частка в регіональних бюджетах дорівнює в середньому 75-85%. Причому нормативи відрахувань змінюються щорічно і встановлюються на такому рівні, щоб області могли профінансувати узгоджені з центром видатки. Ті видатки, які виявляються необов'язковими чи зайвими, бюджетними ресурсами не забезпечуються.

Таблиця 1 – Структура доходів зведених місцевих бюджетів України (%)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Місцеві податки і збори	0,1	0,5	1,5	2,6	2,9	3,0
Закріплені і регульовані доходи	88,9	94,6	84,6	86,8	76,7	82,1
Трансферти	11,0	15,9	13,8	10,8	20,4	14,9

*Укладено заданими Міністерства фінансів України.

Таким чином, основну частку доходної частини місцевих бюджетів в Україні складають регульовані податки і дотації, розмір або процент відрахувань яких повністю залежить від центру. І доки Верховною Радою не затверджено Державний бюджет на поточний рік, органи місцевого самоврядування і виконавчої влади не мають можливості оцінити фінансові ресурси регіонів. Вже традицією стало в Україні прийняття місцевих бюджетів на поточний рік після того, як чверть цього року вже позаду. Це відбувається внаслідок того, що Держбюджет не затверджується своєчасно, а при існуючій системі бюджетного регулювання відповідно не можуть бути ухвалені і бюджети нижчих рівнів. Не став винятком і 2000-й рік. Незважаючи на те, що постанова "Про основні напрямки бюджетної політики на 2000 рік" (бюджетна резолюція) була прийнята ще в липні 1999 року, у грудні Верховна Рада так і не змогла затвердити Державний бюджет України на 2000 рік. І навіть затвердивши його 17 лютого поточного року, офіційно оприлюднила лише 14 березня. Тому практично весь перший квартал бюджет поточного року на всіх рівнях виконувався на підставі Закону України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" і тих законодавчих актів, які діяли на період до 1 січня 2000 року.

В поточному році підходи до формування бюджетів Херсонської області дещо відрізняються від попередніх років, а саме: як і Державний бюджет України на 2000 рік, місцеві бюджети складаються тепер з загального та спеціального фондів. Загальний фонд включає доходи, визначені для забезпечення фінансовими ресурсами загальних видатків і не призначені на конкретну мету (загальні доходи), та видатки, здійснення яких передбачається за рахунок коштів загального фонду місцевих бюджетів (загальні видатки). Спеціальний фонд включає доходи бюджетів на конкретну мету (спеціальні доходи) та видатки бюджетів, які провадяться за рахунок цих доходів.

Структура доходів бюджету Херсонської області наведена у таблиці 2 [4,5,6]

На підставі наведених даних можна зробити висновок, що набула подальшого розвитку негативна тенденція критичної залежності бюджету Херсонської області від регульованих податків і дотацій з Державного бюджету, яка спостерігалася останні роки. У 1998 році їх частка у бюджеті області складала 78,04%; у 1999-му – 75,04%; у 2000 році – 77,64%. Для порівняння: частка місцевих податків і зборів становила в 1998 р. – 2,27%; в 1999 р. – 2,57%; в 2000 р. – 2,66%.

Обмеженість права регулювання ставок місцевих податків і зборів, неповнота їх переліку (в Україні поки що не запроваджено такого традиційного для багатьох країн місцевого податку як податок на нерухомість та майно громадян і юридичних осіб, який міг би забезпечувати суттєві внески до місцевого бюджету) не дозволяють перетворити ці податки на вагоме джерело поповнення місцевих бюджетів. Для порівняння: середній відсоток місцевих податків у доходах місцевих бюджетів у Швеції складає 56%, у Франції – 42%, в середньому по країнах Ради Європи – 18,33%. Оцінюючи існуючу в Україні систему місцевих податків та зборів, можна сказати, що наразі вона не спроможна забезпечити фінансову самостійність місцевої влади, оскільки, по-перше, дозволені місцеві податки та збори не є і не можуть бути достатнім джерелом доходів місцевого бюджету через їхній незначний податковий потенціал, а відтак, незацікавленість місцевих урядів у їх запровадженні (наприклад, у більшості сільських та селищних рад просто відсутні об'єкти місцевого оподаткування); по-друге, більшість з цих податків та зборів характеризується значними адміністративними витратами, які часто переважають суму надходжень від них. Так, із 16 місцевих податків і зборів 90% надходжень від даного джерела по місцевих бюджетах України в цілому припадає лише на 2 податки (з реклами та комунальний) і 3 збори (готельний, ринковий, збір на видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг).

Таблиця 2 – Структура доходів зведеного бюджету Херсонської області. (тис.грн.)

Показники	1998 рік (факт)		1999 рік (факт)		2000р. (план)	
	сума	%	сума	%	сума	%
С 2000 р. – доходи загального фонду бюджету області						
I.Податкові надходження:	153898,8	51,79	158509,6	51,69	109677,1	31,59
1.Податок на доходи фіз. осіб	63714,3	21,44	64906,5	21,17	68687,0	19,78
2.Податок на прибуток підприємств	52893,5	17,80	50395,6	16,43	2374,7	0,69
3.Збори за спеціальне використання природних ресурсів	21997,2	7,40	17960,1	5,85	18473,9	5,32
4.Внутрішні податки на товари і послуги	8137,6	2,74	15997,6	5,22	8875,5	2,56
5.Місцеві податки і збори.	6728,4	2,27	7874,6	2,57	9248,3	2,66
6.Інші податки.	427,8	0,14	1375,2	0,45	2017,7	0,58
II.Неподаткові надходження	8036,5	2,70	9903,5	3,23	8556,9	2,46
1.Відсотки банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами	336,7	0,11	1111,4	0,36	1216,4	0,35
2.Адміністративні збори та платежі.	1960,5	0,66	2379,4	0,78	2499,8	0,72
3.Адміністративні штрафи та інші санкції	1194,4	0,40	1380,7	0,45	1439,9	0,41
4-Інші неподаткові надходж.	4544,9	1,53	5032	1,64	3400,8	0,98
III. Офіційні трансфери	115296,0	38,80	111219,3	36,27	164924,0	47,50
1. Дотації, одержані з Державного бюджету	115296,0	38,80	111219,3	36,27	164924,0	47,50
IV. Додаткові надходження для збільшення обсягу місцевих бюджетів	-	-	-	-	33581,9	9,67
Доходи загального фонду - всього:	277231,3	93,29	279632,4	91,19	316739,9	91,22
С 2000 р. – доходи спеціального фонду бюджету						
1.Збір за забруднення природи, середовища	388,6	0,13	762,8	0,25	390,0	0,11
2.Збір на будівництво, реконструкцію та утримання автодоріг	14263,2	4,80	16926	5,52	-	-
3.Надходження коштів бюджетних установ	90,0	0,03	1192,4	0,39	17538,0	5,05
4. Податок з власників транспортних засобів	5212,6	1,75	7504,9	2,45	11730,0	3,38
5. Інші доходи	-	-	614,1	0,20	833,0	0,24
Доходи спец. фонду – всього:	19954,4	6,72	27000,2	8,81	30491,0	8,78
Разом доходи бюджету:	297185,7	100	306632,6	100	347230,9	100

Тому позитивним моментом є передбачення Законом України "Про місцеві податки та збори", який пройшов перше читання у Парла-

менті, суттєвого скорочення переліку місцевих податків та зборів та запровадження місцевого податку на майно.

В 2000 році відповідно до державної політики по подальшій централізації коштів у Державному бюджеті бюджет області отримав лише один регульований податок – податок на доходи фізичних осіб. З нього вилучено податок на прибуток підприємств (крім підприємств комунальної власності), акцизний збір з вітчизняних товарів. Ще раніше – в 1997 році – до Державного бюджету у повному розмірі відійшло одне з найбільш значних джерел поповнення бюджету – податок на додану вартість, хоча ще у 1996 році у традиційно дотаційній Херсонській області залишалося 100% цього податку. Природно, що втрата такого потужного грошового потоку стала дуже помітним ударом для бюджету області.

В 1997-1999 роках Херсонській області належало 100% податку на прибуток підприємств. Його частка в зведеному бюджеті була досить значною: в 1998 р. – 17,80%, в 1999 р. – 16,43%. В 2000 році в області залишився лише податок на прибуток підприємств комунальної власності, тому питома вага цього податку різко знизилася – до 0,69% (розрахункові показники). Але надходження по цьому податку не виконуються в повному обсязі: в 1998 р. – 73,6%[7], в 1999 р. – 92,9% [8]. Причин скорочення надходжень декілька. Головною є подальший спад виробництва, так, в 1998 році спад виробництва у промисловості області склав в порівнянні з 1997 роком 4,2%, а в 1999-му падіння набагато прискорилося і досягло 19,1%. Другою причиною стало зростання недоїмки внаслідок різкого зниження платоспроможності підприємств всіх форм власності через недостатність обігових коштів в грошовій формі та відвертання обігових коштів в дебіторську заборгованість. Аналіз впливу обігових коштів на надходження платежів та податкову заборгованість за 4 місяці 1999 року свідчить, що через велику частку проведених безгрошових розрахунків (рівень бартерних операцій в Україні становить в середньому 35%) фактичні грошові надходження за реалізовану продукцію склали в цілому по Україні лише 14%, а в Херсонській області вони не перевищували 5%. Становище погіршується і проведенням взаємозаліків. Тому позитивним моментом можна вважати відміну у 2000 році взаємозаліків у будь-якій формі не лише в Херсонській області, а і в цілому по Україні.

Значним джерелом формування доходної частини місцевих бюджетів області залишається податок на доходи фізичних осіб, його частка в 1998 р. становила 21,44%, в 1999-му – 21,17%, в 2000 р. – 19,78%. Але процент виконання надходжень цього податку також не дуже високий: 77,2% в 1998 р.[7] та 84,4% в 1999-му [8], в той час як в цілому по Україні план надходжень податку на доходи фізичних осіб в 1999 р. виконано на 112,5%. Причиною невиконання плану по податку

на доходи фізичних осіб в області стала систематична невиплата заробітної плати у повному обсязі, як в галузях народного господарства, так і в бюджетній сфері. Так, наприклад, загальна сума заборгованості лише робітникам промисловості області станом на 10.01.2000р. склала 30,6 млн грн або 3,4 місячних фондів оплати праці робітників цієї галузі. При погашенні у грошовій формі тільки цієї заборгованості, бюджет отримав би додатково порядку 3,7 млн грн.

Дотації з Державного бюджету України в 1998-1999 роках надійшли до області практично в повному обсязі – відповідно 99,9%[7] і 99,5%[8]. Але, на жаль, практично на 50% – у формі взаємозаліків і векселів. А цільова субвенція на освіту у розмірі 9165,1 тис. гри, що планувалася в бюджеті 1999 року, так і залишилася лише цифрою на папері.

Вагомою статтею доходної частини бюджету області був збір на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування. Його частка складала у 1998 р. – 4,80%, у 1999 р. – 5,52%. Проценти виконання плану по цьому показнику також були вагомими – відповідно 122,1%[7] та 162,5%[8]. Але з 1.01.2000 р. відповідно до Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" від 16.12.97 р. № 724/97 -ВР цей збір перестав бути обов'язковим платежем. І хоч автор статті дотримується позиції, що кількість податків і зборів в Україні повинна скорочуватись, треба відзначити, що внаслідок проведених змін місцеві бюджети лишилися ще одного істотного джерела формування.

В 2000 році зростуть надходження до бюджету області податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів (крім водного транспорту) – 11730 тис.грн проти 7504,9 тис.грн в 1999 році, 5212,6 тис.грн в 1998 році. Але потенційні можливості по збору цього податку скорочені внаслідок того, що Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо фінансування дорожнього господарства" від 16.07.99 р. № 986-XIV, що набуває чинності з 1.01.2000 р., розширено коло фізичних осіб, які мають пільги: звільнення від сплати податку передбачено додатково для ветеранів праці; громадяни, у власності яких знаходяться транспортні легкові автомобілі, виготовлені у країнах СНД та поставлені на облік в Україні до 1990 року включно, сплачуватимуть податок у розмірі 50% від встановленої ставки.

Інші показники мають дуже незначну частку в бюджетах області. Незважаючи на те, що по деяких з них план значно перевиконувався (наприклад, плата за використання лісових ресурсів: у 1998 р. – на 287,7%[7], у 1999 р. – на 112,3%[8], плата за утримання дітей у школах-інтернатах: у 1998 р. – на 650,0%[7], у 1999 р. – на 576,0%[8], штрафи

та санкції, сплачені за порушення податкового законодавства: у 1998 р. – на 932,0% [7], у 1999 р. – на 130,5% [8], надходження сум відсотків банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами: у 1998 р. – на 252,6% [7], у 1999 р. – на 330,4% [8], їх суми невеликі і суттєво не впливають на формування бюджету Херсонщини,

Ситуація, що склалася у взаємовідносинах між ланками бюджетної системи України, коли регульовані доходи значно перевищують закріплені доходи місцевих бюджетів, поглиблює фінансову кризу в регіоні, не дає змоги виконувати регіональну програму соціально-економічного розвитку. Доки органи місцевого самоврядування і виконавчої влади не мають довготривалого права на доходи, доки немає чітких норм їх розподілу, навряд чи можна говорити про реальну незалежність місцевих бюджетів.

Концентрація найбільш дохідних джерел в Державному бюджеті та брак стабільних нормативів щодо закріплених доходів не несуть будь-яких стимуляційних навантажень для місцевих органів виконавчої влади, оскільки ніякі зрушення в економічному розвитку території суттєво не вплинуть на можливості бюджетного фінансування. Видатки місцевих бюджетів фактично регулюються центральними органами влади, а органи місцевого самоврядування залишаються в більшості випадків лише виконавцями централізованих рішень.

Ще один аспект: після прийняття Державного бюджету на поточний рік Верховна Рада приймає законодавчі акти по податкових питаннях без одночасних рішень про джерела компенсації податків, що скасовані. За такими умовами жоден бюджет не витримає і його виконання неможливо. Так, наприклад, у 1999 році змінена база оподаткування по гербовому збору, внаслідок чого бюджет області отримав лише 3,1% запланованих надходжень цього податку.

Одним з перших кроків у вирішенні проблем бюджетної політики повинен стати пошук оптимального рівня централізації державної діяльності та встановлення оптимальної норми мінімальної бюджетної забезпеченості на одного мешканця регіону. Необхідно також вирішити питання раціонального розподілу видатків та доходів між ланками бюджетної системи; збільшити рівень власних доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць; дотримуватися принципу зацікавленості центральних та місцевих органів влади в мобілізації загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів (тобто розподіляти регульовані податки як до Державного, так і до місцевих бюджетів).

Зростання самостійності місцевих бюджетів залежить і від того, як Україна використовує зарубіжний досвід місцевого оподаткування. Практика використання місцевих податків і зборів у державі свідчить про їх низьку ефективність. Тому потрібно внести істотні зміни у чинне

законодавство про місцеві податки і збори, що дозволить значно збільшити їх роль в формуванні місцевих бюджетів.

Наявність негативних явищ в економіці України, таких як платіжна криза, високий рівень бартеризації, наявність можливостей для юридичних та фізичних осіб ухилитися від сплати податків, створюють значні труднощі для виконання доходної частини бюджету, повного стягнення податкової заборгованості. Можна стверджувати, що показники 2000 року по доходах теоретично можливі для виконання. Однак вищенаведені перешкоди, а також наявність значних ухилень від оподаткування, існування "тіньового" сектору економіки дуже ускладнюють вирішення цієї важливої державної задачі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 28 червня 1994 року.
2. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" від 28 червня 1994 року.
3. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України "Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України" від 5 червня 1995 року.
4. Рішення XIX сесії двадцять другого скликання Херсонської обласної Ради народних депутатів № 236 від 18.02.1998 року "Про обласний бюджет на 1998 рік".
5. Рішення VI сесії двадцять третього скликання Херсонської обласної Ради народних депутатів № 57 від 12.02.1999 року "Про обласний бюджет на 1999 рік".
6. Рішення ХШ сесії двадцять третього скликання Херсонської обласної Ради народних депутатів № 170 від 31.03.2000 року "Про обласний бюджет на 2000 рік".
7. Річний звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 1998 рік фінансового управління Херсонської облдержадміністрації.
8. Річний звіт про виконання місцевих бюджетів Херсонської області за 1999 рік фінансового управління Херсонської облдержадміністрації.