

ФІСКАЛЬНИЙ ПОТЕНЦІАЛ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено теоретичні аспекти сутності поняття фінансового потенціалу місцевих бюджетів. Проведено оцінювання фінансового потенціалу місцевих бюджетів України шляхом розрахунку таких макроекономічних показників як частка доходів місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті, частка доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету, частка трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів. Обґрунтована необхідність підвищення рівня фінансового потенціалу місцевих бюджетів шляхом внесення ряду змін до бюджетно-податкового законодавства.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, фінансовий потенціал, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини.

IRINA MUHAYLOVNA KREKOTEN

ALINA DMYTRIVNA GLUSHKO

Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University

THE FISCAL POTENTIAL OF LOCAL BUDGETS IN THE CONTEXT OF FISCAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Abstract – The aim of the article is determination of fiscal potential of local budgets as bases them financial providing and realization of evaluation of his level in the conditions of realization of budgetary reform in Ukraine.

The theoretical aspects of essence of concept of fiscal potential of local budgets are investigational in the article. The evaluation of fiscal potential of local budgets of Ukraine is conducted by settling of such macroeconomic indexes as part of profits of local budgets in a gross domestic product, part of profits of local budgets in the profits of the Erected budget, part of grant in the gross incomes of local budgets. A reasonable necessity of increase of level of fiscal potential of local budgets is by bringing of row of changes to the budgetary-tax.

Keywords: budgetary decentralization, fiscal potential, local budgets, interbudgetary relations.

Постановка проблеми. В умовах проведення бюджетної децентралізації в Україні актуальним є питання фінансового потенціалу місцевих бюджетів. Фінансова самостійність та незалежність місцевих бюджетів є основою забезпечення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та однією з базових умов підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів і країни в цілому. Адже для того, щоб громада була здатною забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. При цьому закономірним постає питання фінансового потенціалу місцевих бюджетів України як основи їх фінансового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем ефективного формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів присвячені праці таких науковців як В. Андрущенко, О. Василика, О. Дроздовської, І. Луніної, І. Лютого, В. Федосова, С. Юрія та ін. Проте, в контексті активізації процесів бюджетної децентралізації в Україні, проблема фінансового потенціалу місцевих бюджетів як основи фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць потребує подальшого дослідження.

Постановка завдання. У статті поставлені наступні задачі:

- 1) визначити фінансовий потенціал місцевих бюджетів як основи їх фінансового забезпечення;
- 2) оцінити рівень фінансового потенціалу місцевих бюджетів в умовах проведення бюджетної реформи в Україні;

3) запропонувати шляхи підвищення рівня фіскального потенціалу місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Досвід економічно розвинутих країн свідчить про те, що найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази територіально-адміністративних одиниць за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені як доходи центрального бюджету. З огляду на це в Україні останніми роками активно проводиться реформування сфери між бюджетних відносин.

У 2015 році здійснено перший етап фінансової децентралізації: прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації. Пріоритетами запроваджених змін визначено розширення прав органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень та надання їм повної бюджетної самостійності щодо наповнення своїх бюджетів та здійснення видаткових повноважень. Одночасно передбачено збільшення джерел формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, запровадження нового виду податку – акцизного податку з кінцевих продажів, розширення бази оподаткування податком на нерухомість.

Також запроваджено новий механізм бюджетного регулювання – систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому, вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб, решта платежів залишаються в повному розпорядженні місцевих органів влади. Водночас змінами до Податкового кодексу України підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.

З огляду на вищезазначене питання фіскального потенціалу місцевих бюджетів як основи їх фінансового забезпечення є надзвичайно актуальним.

Аналіз вітчизняної та зарубіжної економічної літератури дозволив виокремити підходи науковців до трактування категорії «фіскальний потенціал» (табл. 1).

Таблиця 1

Наукові підходи до визначення поняття «фіскальний потенціал»

Автор	Визначення
А. Коломієць, А. Мельник [1]	Сума фінансових ресурсів, які відповідно до чинного законодавства являють собою потенційно можливу суму податкових баз, які є основою для нарахування всієї сукупності податків та обов'язкових платежів на території того чи іншого регіону.
Н. Кашина [2]	Оцінка всього обігу доходів, які можуть бути зібраними на окремій території при середньому рівні збору податків.
С. Каламбет [3, с. 71]	Сукупна величина вкладених у товар інтелектуального потенціалу фізичних сил (праці), матеріальних та енергетичних витрат, вартості основних фондів і засобів виробництва, що може відображати відшкодування деякої умовної величини надходжень до загальносуспільних витрат життєзабезпечення і розвитку держави.
С. Герчаківський [4]	Сукупність суспільних, корпоративних і приватних фінансових ресурсів у межах певної території, що мають здатність трансформуватись у фактичні податкові надходження бюджетів. Податковий потенціал території складається з двох компонент, які охоплюють як фактичні податкові надходження, так і резервні (неявні) можливості щодо їхнього акумулювання.
Л. Тарангул [5]	Потенційна податкоспроможність регіону, тобто можливість щодо мобілізації надходжень усіх рівнів за умови залучення всіх регіональних ресурсів.
І. Таранов [6]	Потенційно можливий обсяг бюджетних надходжень на душу населення, який

	можна мобілізувати, діючи в існуючих умовах господарювання і не зазіхаючи на фінансову свободу і самостійність економічних суб'єктів.
О. Дем'янчук [7]	Можливий обсяг усіх видів податкових надходжень від юридичних і фізичних осіб, який є фінансовою основою формування достатніх фінансових ресурсів загального та спеціального фондів відповідного рівня місцевого бюджету.

Враховуючи вищезазначене, оцінювання фіскального потенціалу місцевих бюджетів як основи їх фінансової забезпеченості правомірно провести за наступними показниками:

- 1) частка доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у ВВП України;
- 2) частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП України;
- 3) частка доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України;
- 4) частка трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів.

Розраховані показники свідчать про зменшення власної дохідності місцевих бюджетів. Хоча частка доходів місцевих бюджетів України з урахуванням міжбюджетних трансфертів має незначне зростання протягом 2013 – 2015 рр., проте відповідний показник без урахування між бюджетних трансфертів скоротився майже на 1 % (табл. 2).

Таблиця 2

Зміна частки доходів Зведеного та місцевих бюджетів у ВВП України протягом 2010–2015 рр.

Показник/Роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Частка доходів Зведеного бюджету України	28,1	29,5	30,5	29,1	28,7	32,9
Частка доходів місцевих бюджетів України (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)	13,06	13,45	15,43	14,51	14,6	14,88
Частка доходів місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів)	6,40	6,42	6,91	6,91	6,37	6,09

* Розраховано авторами за: [8].

Частка місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету характеризує рівень участі місцевого самоврядування у вирішенні проблем підвідомчих територій. Фактично це показник розвитку місцевих бюджетів та рівня фінансової незалежності місцевих органів влади

Проаналізуємо динаміку частки доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (табл. 3).

Таблиця 3

Динаміка питомої ваги доходів місцевих бюджетів України у доходах Зведеного бюджету України за 2010–2015 роки

Показник/Роки	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Доходи Зведеного бюджету України, млн. грн.	314506,3	398553,6	445525,3	442788,7	456067,3	652031,0
2. Доходи місцевого бюджету України, млн. грн.	159397,1	181530,4	225273,5	221019,4	231702,0	294460,2
3. Доходи місцевого бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів), млн. грн.	80515,8	86655,3	100813,8	105171,1	101101,1	120480,2

4. Частка місцевих бюджетів України у Зведеному бюджеті, %	50,7	45,5	50,6	49,9	50,8	45,2
5. Частка місцевого бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у Зведеному бюджеті, %	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2	18,5
6. Темп приросту частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, %	-	-5,2	5,1	-0,7	0,9	-5,6
7. Темп приросту частки місцевих бюджетів(без урахування міжбюджетних трансфертів) у Зведеному бюджеті, %	-	-3,9	0,9	1,2	-1,6	-3,7

* Розраховано авторами за: [8].

Аналізуючи дані таблиці 3, доцільно відмітити високий рівень дотаційності місцевих бюджетів, що свідчить про надмірну централізацію міжбюджетних відносин. З огляду на це актуальною є необхідність зменшення обсягів трансфертів і збільшення обсягів власних і закріплених доходів місцевого самоврядування. З метою реалізації цього завдання необхідно зменшити фіскальні дисбаланси шляхом передання до місцевих бюджетів достатніх джерел доходів, адекватних видатковим потребам місцевого самоврядування, та здійснення послідовної і виваженої державної регіональної політики, спрямованої на зменшення значних відмінностей в економічному розвитку територій [9].

Зниження частки місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у Зведеному бюджеті на 5,3 % за два роки (з 2013 по 2015 роки) свідчить про посилення фіскального перерозподілу коштів через державний бюджет. Це, в свою чергу, обмежує самостійність місцевих рад при розв'язанні завдань соціально-економічного розвитку території, позбавляє стимулів до розширення доходної бази власних бюджетів.

Таким чином, на сьогоднішній день в рамках проведення бюджетної децентралізації фіскальний потенціал місцевих бюджетів України не реалізований. Основними причинами цього можна визначити:

- відсутність потужних фінансових джерел наповнення доходної частини місцевих бюджетів. Так, місцеві бюджети (за винятком бюджетів міст обласного значення) залишаються дотаційними. Згідно з чинним законодавством, місцеві податки включають лише податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір, а надходження від них не перевищують 10 % у доходах місцевих бюджетів. Тоді як основна частка в податкових надходженнях належить податку на доходи фізичних осіб, який є загальнодержавним;

- зростання частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів при зменшенні частки власних доходів (табл. 3). При цьому зростання трансфертів відбувається вищими темпами, ніж зростання доходів місцевих бюджетів;

- наявність невідповідності між обрахованими трансфертами та реальними потребами громад у них. Це, в свою чергу, спричиняє недостатність фінансування окремих видаткових повноважень, посилення важелів впливу держави на формування місцевих бюджетів, що суперечить принципам місцевого самоврядування;

- викривлений характер формування і витрачання бюджетів розвитку у складі місцевих бюджетів. Бюджет розвитку мав би бути додатковим джерелом видатків на капітальні цілі, але його частка у доходах місцевих бюджетів не є значною. Зокрема, у першому кварталі 2015 р. доходи бюджету розвитку склали 2 млрд. грн., що на 19,2% менше показника 2014 р. Таке значне зменшення обсягу бюджету розвитку відбулося через виключення єдиного податку з переліку джерел надходжень цієї частини бюджету. Крім того, у Бюджетному кодексі України відсутня норма про закріплення обсягу бюджету розвитку, що може призвести до

відсутності у громади таких бюджетів взагалі [10].

Зазначимо, що відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналася Україна і виконання якої є однією з умов тісної співпраці із Європейським Союзом, органи місцевого самоврядування повинні мати право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони могли б вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. У зв'язку з цим зміцнення фіскального потенціалу місцевих бюджетів України є головним завданням в рамках проведення бюджетної децентралізації. Це потребує введення додаткових положень до діючого податкового законодавства з урахуванням зарубіжного досвіду, зокрема:

- створення стабільної законодавчої бази місцевого оподаткування за можливості введення нових місцевих податків та зборів, зокрема корпоративного (Португалія, Іспанія, Люксембург), збору за надання послуг місцевими органами влади (Німеччина, Франція);
- підвищення результативності формування та виконання місцевих бюджетів розвитку, зокрема за рахунок законодавчого закріплення обсягу бюджету розвитку в розмірі не менше 10% від доходів загального фонду відповідного місцевого бюджету та розширення податкової бази цих бюджетів шляхом включення до неї частини надходжень від податку на прибуток приватних підприємств і перерахування частини податку на доходи фізичних осіб та частини єдиного податку до бюджету розвитку;
- запровадження для юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності замість єдиного податку системи компенсаторних механізмів, поширених у країнах ЄС;
- активізація роботи з підвищення податкової культури платників податків.

Впровадження запропонованих заходів є одним із напрямів підвищення фіскального потенціалу місцевих бюджетів, а отже й зміцнення фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування, що є ключовою метою бюджетної реформи в Україні.

Висновки. Проведені дослідження фіскального потенціалу місцевих бюджетів у контексті бюджетної децентралізації в Україні дають змогу зробити наступні висновки:

1. Встановлено, що основою фінансової забезпеченості і самостійності місцевих бюджетів, гарантом формування достатніх фінансових ресурсів загального та спеціального фондів відповідного рівня місцевих бюджетів є фіскальний потенціал, який являє собою можливий обсяг усіх видів податкових надходжень від юридичних і фізичних осіб.

2. Аналіз показників фіскального потенціалу місцевих бюджетів засвідчив зменшення власної дохідності місцевих бюджетів та високий рівень їх дотаційності, що підтверджує надмірну централізацію міжбюджетних відносин в Україні. У зв'язку з цим зміцнення фіскального потенціалу місцевих бюджетів України є головним завданням в рамках проведення бюджетної децентралізації.

3. Забезпечення підвищення рівня й ефективної реалізації фіскального потенціалу місцевого самоврядування можливе шляхом внесення ряду змін до бюджетно-податкового законодавства, зокрема в частині запровадження механізму зарахування до місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств та сплати податку на доходи фізичних осіб до бюджетів за місцем ведення господарської діяльності, а не за місцем реєстрації суб'єкта господарювання.

Література

1. Коломиєц А. Л. О понятиях налогового и финансового потенциала регионов / А. Л. Коломиєц, А. Д. Мельник // Налоговый вестник. – 2000. – № 1. – С. 3–5.
2. Кашина Н. В. Методика расчетов налогового потенциала / Н. В. Кашина // Финансы. – 2000. – № 12. – С. 35–37.
3. Каламбет С. В. Податковий потенціал: теорія, практика, управління / С. В. Каламбет. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2001. – 304 с.

4. Герчаківський С. Д. Податковий інструментарій фінансового забезпечення розвитку територій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси, кредит» / С. Д. Герчаківський. – Тернопіль, 2008. – 20 с.
5. Тарангул Л. Л. Теоретичні основи регіональної податкової політики / Л. Л. Тарангул // Науковий вісник Національної академії ДПС України. – 2001. – № 3(17). – С. 33–42.
6. Таранов І. М. Економічні передумови податкових деліктів / І. М. Таранов // Фінанси України. – 2000. – № 4. – С. 114–121.
7. Дем'янчук О. І. Фіскальний потенціал місцевих бюджетів України / О. І. Дем'янчук // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. - № 4(55). – С. 121-128.
8. Статистичний збірник: «Бюджет України 2015» [Електронний ресурс] / Відділ статистики державних фінансів Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України. – Київ, 2016. – 308 с. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
9. Напалкіна Ю. О. Фінансова самостійність місцевого самоврядування як передумова ефективної бюджетної політики / Ю. О. Напалкіна, А. В. Мейш // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. – 2015. – №2, Т.2. – С. 313–317.
10. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень / [Аврамченко К. В., Дешко А. Л., Жаліло Я. А. та ін.]. – К.: СТ-ДРУК, 2016. – 112 с.

References

1. A. L. Kolomyets and A. D. Mel'nyk, "O ponyatyakh nalohovoho y fynansovoho potentsyala rehynov", *Nalohovyy vestnyk*, Volume 1, 2000 pp. 3–5.
2. N. V. Kashyna, "Metodyka rasschetov nalohovoho potentsyala", *Fynansy*, Volume 12, 2000 pp. 35–37.
3. S. V. Kalambet, *Podatkovyy potentsial: teoriya, praktyka, upravlinnya*, Dnipropetrovs'k: Nauka i osvita, 2001.
4. S. D. Herchakivs'kyu, *Podatkovyy instrumentariy finansovoho zabezpechennya rozvytku terytoriy v Ukraini : avtoref. dys. na zdobuttya nauk. stupenya kand. ekon. nauk : spets. 08.00.08 "Hroshi, finansy, kredyt"*, Ternopil', 2008.
5. L. L. Taranhul, "Teoretychni osnovy rehional'noyi podatkovoyi polityky", *Naukovyy visnyk Natsional'noyi akademiyi DPS Ukrainy*, Volume 3(17), 2001 pp. 33–42.
6. I. M. Taranov, "Ekonomichni peredumovy podatkovykh deliktiv", *Finansy Ukrainy*, Volume 4, 2000 pp. 114–121.
7. O. I. Dem"yanchuk, "Fiskal'nyy potentsial mistsevykh byudzhativ Ukrainy", *Naukovyy visnyk Natsional'noho universytetu DPS Ukrainy (ekonomika, pravo)*, Volume 4(55), 2011 pp. 121–128.
8. *Statystychnyy zbirnyk: "Byudzhnet Ukrainy 2015"*. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
9. Yu. O. Napalkina, A. V. Meish, "Finansova samostiinist mistsevoho samovriaduvannia yak peredumova efektyvnoi biudzhnetnoi polityky", *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomichni nauky*, Volume 2, 2015 pp. 313–317.
10. K. V. Avramchenko, A. L. Deshko, Ya. A. Zhalilo, *Byudzhnetna polityka: prahmatychni pidkhody do stratehichnykh rishen'*, Kyiv, ST-DRUK, 2016.

Рецензія/Peer review :

Надрукована/Printed :

Рецензент: