

# **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ, ЯК ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ РЕГІОНУ**

**Науковий керівник:  
Ковальов Георгій Іванович,  
кандидат економічних наук, доцент**

*Слухач:  
Гарванко Валентин Ігорович*

**Одеса - 2012**

# *Актуальність теми дослідження*

**Актуальність** теми дослідження визначається тим, що Бюджетна система України як унітарної держави складається з чітко визначених двох ланок – державного та місцевих бюджетів. Україна як член Ради Європи приєдналась і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що накладає на державу зобов'язання будувати місцеві фінанси відповідно до міжнародних стандартів.

Сьогодні питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і уподобаннями.

Тому саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку території, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів.

На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається безнадійно застарілий механізм централізованого регулювання вищестоящими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищестоящих органів влади вирішувати проблеми, що знаходяться на даній території районів, міст, селищ і сіл.

Таким чином, сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і що саме головне – доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

# ***Мета та завдання дослідження***

**Метою роботи** є вивчення складу та структури дохідної частини місцевих бюджетів та розробка конкретних пропозицій щодо її вдосконалення для зміцнення фінансової основи регіонів.

**Для досягнення цієї мети були вирішені наступні завдання:**

- дослідження призначення місцевих бюджетів та їх ролі у соціально-економічних процесах;
- визначення складу і структури місцевих бюджетів;
- дослідження проблем формування місцевих бюджетів;
- аналіз складу, структури, динаміки доходів місцевих бюджетів;
- розробка пропозицій щодо вдосконалення існуючого механізму формування дохідної частини місцевих бюджетів.

# *Об'єкт, предмет та гіпотеза дослідження*

**Об'єкт дослідження.** Об'єктом дослідження даної роботи виступає бюджет міста Жмеринки, що представляє собою сукупність фінансово-економічних відносин, що виникають в процесі формування, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні.

**Предметом дослідження** є теоретичні та практичні аспекти формування дохідної частини місцевих бюджетів, а зокрема дохідної частини бюджету міста Жмеринки.

**Гіпотеза,** покладена в основу магістерського дослідження, базується на припущенні, що розширення та забезпечення фінансової стабільності місцевих бюджетів призведе до покращення соціально-економічного розвитку регіонів та життя і життєдіяльності кожного мешканця територіальної громади .

# ***Наукова новизна дослідження.***

В дослідженні дана кількісна і якісна характеристика дохідної частини бюджету м. Жмеринка загалом, і окремих видів надходжень зокрема, дана порівняльна характеристика дохідної частини бюджету міста за 2008-2011 роки, що дало можливість провести ґрунтовний аналіз тенденцій, що відбуваються при формування бюджетів міста протягом останніх років.

Вперше обґрунтовано і запропоновано деякі шляхи удосконалення формування та виконання дохідної частини бюджету міста на основі проведеного аналізу. Визначено шляхи удосконалення законодавства щодо розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування. Установлений характер зв'язку між економічним розвитком міста та величини і стабільності його дохідної частини.

# *Короткий зміст роботи.*

За базу аналізу було взято бюджет м. Жмеринка за 2008-2011 роки. Але для дослідження показовими є період до 2011 року та після 2011 року, оскільки із прийняттям в новій редакції Бюджетного Кодексу України та Податкового Кодексу України, саме в дохідній частині місцевих бюджетів, відбулись суттєві зміни.

Спершу зупинюсь на найбільш значущих надходженнях до бюджету міста **таблиця 2.3:**

№	Вид надходжень	2008 р., %	2009 р., %	2010 р., %	2011 р. %
1	ПДФО	82.7	78.2	80.2	85.6
2	Плата за землю	3.9	4.3	4	6.7
3	Єдиний податок	2.9	3.1	2.5	2.6
4	Продаж земель несільськогосподарського призначення	0.9	4.3	4.8	1.3
5	Інші	9.6	10.1	9.8	3.8
6	Всього	100	100	100	100

Отже з 2011 року відповідно до Податкового кодексу України був відмінений декрет Кабінету Міністрів України про місцеві податки і збори, відповідно до якого перелік місцевих податків та зборів було скорочено з 17 до 5 видів. До місцевих податків та зборів було віднесено **єдиний податок; податок на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки** – вступає в дію з 2012 року; залишено **туристичний збір; збір за паркову**, але змінено базу оподаткування; та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (нововведення), до цього це плата за торговий патент. Найсуттєвішою втратою від цих змін – це ринковий збір (**1.2 млн.грн. втрати**), який зараховувався до другого кошику бюджету міста з якого фінансуються видатки на виконання власних повноважень.

Також, що стосується нововведень, то скасовано податок з власників транспортних засобів, замінено на податок за першу реєстрацію транспортних засобів(**втрати близько 650 тис. грн..**).

В свою чергу **єдиний податок** почав зараховуватись до спеціального фонду, плата за торговий патент (збір за провадження деяких видів підприємн. діяльності) та адміністративні штрафи віднесено вже до другого кошику. А надходження від сплати штрафів за порушення правил дорожнього руху взагалі відмінено (**втрати 520 тис. грн.**). Якщо ми говоримо про єдиний податок, то з 2012 року, єдиний податок почав зараховуватись в повному обсязі 100%, що призведе до збільшення цього податку на 53%.



Також відмінено збір з власників транспортних засобів, його замінено на плату за першу реєстрацію транспортного засобу (**втрати близько 650 тис. грн..**).

Що стосується позитивних змін, то відсоток зарахування збору за забруднення природного навколишнього середовища, який зараховується до спеціального фонду, збільшено до 50% (збільшення до 190 тис. грн..)

Також збільшено відсоток зарахування плати за землю зі 75 до 100% (біля 500 тис. грн..).

Також аналіз дохідної частини бюджету міста показав, що значну частку в доходах міста грають міжбюджетні трансферти з обласного та державного бюджетів, що становлять майже 40%. Що говорить, про значну залежність місцевих бюджетів від центру.

Ті зміни, які відбулись із прийняттям Бюджетного та Податкового кодексів України, не змінили ситуацію на краще, в частині зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів.

# ***Висновки***

**На підставі проведеного дослідження зроблено наступні висновки**

Практичне дослідження процесу формування місцевих бюджетів довело, що на сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні.

Це обумовлено цілою низкою обставин:

1. високим рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення задач;

2. домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень коштів до місцевого бюджету і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів;

3. нині діючою практикою формування місцевих бюджетів, при якій збережений поки що в своїй основі механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від регулюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;

4. тенденцією встановлення видатків униз по бюджетній системі без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що призводить до дотаційності багатьох, раніше збалансованих місцевих бюджетів. Принципи ж побудови і механізм функціонування нинішньої бюджетної системи склались ще в 30-ті роки і повністю відповідали характеру і методам адміністративно-командної системи управління народним господарством країни.

5. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягами податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою чергу загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, але й на загальнодержавному рівні. Також орієнтована на видатки методологія формування місцевих бюджетів, що виховала у нижчестоящих управлінських структур утриманство і тверду впевненість в тому, що за все в кінцевому рахунку відповідає держава, центральні органи влади.

Проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів в Україні, браку фінансових ресурсів органів місцевої влади й нестабільності їхніх дохідних джерел стояли на порядку денному протягом усіх років незалежності й особливо актуалізувалися в умовах глобальної фінансової кризи і залишаються бути не вирішеними і до сьогодні.

# *Пропозиції щодо удосконалення механізму формування місцевих бюджетів.*

Таким чином, якщо говорити про шляхи посилення фінансової незалежності місцевих бюджетів доцільно їх розділити на дві категорії: ті що потребують значних змін в законодавчій базі та проведенню ряду загальнодержавних реформ; та ті що можуть бути запроваджені найближчим часом, без значних законодавчих змін.

До першої категорії віднесу такі пропозиції:

## **1. Зарахування частки загальнодержавних податків до бюджету міста.**

Одним із суттєвих кроків, що міг би змінити ситуацію в плані збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, є зарахування частини загальнодержавних податків, таких, як ПДВ та податок на прибуток підприємств, до бюджетів регіонів (міст). При цьому віднести ці надходження до I кошику бюджету міста, доходи якого враховуються у розрахунку міжбюджетних трансфертів та спрямовуються на виконання делегованих повноважень держави органами місцевого самоврядування.

Разом з тим державний бюджет втратить значні фінансові надходження, що може вплинути на виконання державою своїх функцій та повноважень.

Таким чином, на фоні бюджетної децентралізації, виникне питання проведення адміністративної реформи, оскільки міжбюджетні відносини — це передусім розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і лише потім — розподіл видаткових зобов'язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів.

## **2. Зарахування податку з доходів фізичних осіб до II кошику бюджету міста в розмірі 100%.**

Не від'ємною частиною вищезазначеної пропозиції, є друга пропозиція щодо зміцнення фінансовою стабільності міст та регіонів, щодо можливої зміни зарахування податку з доходів фізичних осіб до II кошику міського бюджету, доходи якого не враховуються у розрахунку міжбюджетних трансфертів і спрямовуються на виконання власних закріплених повноважень. На сьогоднішній день дохідна частина II кошика міського бюджету є доволі обмеженим і становить лише 8 – 9% від обсягу власних та закріплених доходів, що не дає можливості проводити заходи власних повноважень громади направлені на розвиток міста.

### **3. Створення та функціонування муніципальної податкової інспекції.**

Якщо на міста буде передано значну частку фінансових ресурсів тоді доцільним вбачається створення та функціонування муніципальної податкової інспекції, яка б займалась адмініструванням виключно податків, які спрямовуються до міського бюджету.

Наразі в Україні виникла ситуація, що оскільки до місцевого бюджету прямо надходить надто мала частина податків — органи місцевого самоврядування не заінтересовані піклуватися про платників податку. Але й у населення та суб'єктів підприємницької діяльності регіону також немає стимулів до легалізації своїх доходів та сплати податків з цих доходів, бо немає зв'язку між тими податками, які вони сплачують до місцевого бюджету, та тими благами, які вони отримують за рахунок місцевого бюджету. Реалізація цього заходу дасть можливість змінити ситуацію в протилежну сторону.

**Друга** категорія шляхів зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів, що не потребує значних змін у законодавстві країни та проведення загальнодержавних реформ включає в себе:

#### **1. Повернути ринковий збір до видів місцевих податків і зборів.**

Для реалізації необхідно внести зміни до Податкового Кодексу України, в розділ місцеві податки і збори, і встановити термін його введення з 1.01.2013 року. Хотіли краще, але адміністрації ринків.

## **2. Повернути 50% зарахування надходжень до бюджету від штрафів за порушення правил дорожнього руху.**

Хоч зазначений вид надходжень і не може змінити ситуацію на краще, але не був зайвим.

Також є пропозиція зміни зарахування цих надходжень з I кошику бюджету, видатки якого враховуються у розрахунках міжбюджетних трансфертів, до II кошику бюджету, з метою покращення виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

## **3. Повернути видозмінений податок з власників транспортних засобів до бюджету міста.**

Цей податок і був введений для того, щоб підтримувати в належному стані міські дороги загального користування. Наразі цей ресурс забрали з міст, хоча і додатково розширили дохідну частину.

Податок з власників транспортних засобів держава компенсувала державному бюджету за рахунок введення акцизного податку на пальне (п.215.3.4. ст.215 розділу VI Податкового Кодексу України). Тобто податок сплачуватиметься при купівлі пального, ціна якого буде збільшена на вартість акцизу.

**4. Внести зміни до ст. 276.4 Податкового Кодексу України зміни в частині встановлення податку на землю, що відноситься до земель залізничного транспорту.**

На сьогоднішній день відповідно до ст. 276.4 Податкового Кодексу України податок за земельні ділянки (у межах населених пунктів), що відносяться до земель залізничного транспорту справляється у розмірі 25% податку, обчисленого відповідно до статей 274 і 275 Кодексу. Таким чином міський бюджет щороку втрачає кошти в сумі близько 700 тис. грн.

**5. Розширити ст. 90 Бюджетного Кодексу України, в частині розширення переліку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.**



З метою покращення виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень пропоную доповнити ст. 90 Бюджетного Кодексу видатками на:

- місцеву пожежну охорону;
- муніципальну податкову інспекцію;
- позашкільну освіту
- відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їх виробництво (надання);
- на утримання закладів соціального захисту для бездомних громадян та центри соціальної адаптації осіб, звільнених з установ виконання покарань.

Тим самим виключивши ці видатки із статті 91 Бюджетного Кодексу України.

***На цьому виступ закінчую, дякую за увагу!***