

Уроки бюджетної децентралізації в Україні

Л. Я. Беновська

Реформування системи організації влади в Україні передбачає проведення бюджетної децентралізації та нарощення фінансової бази територіальних громад України і, як наслідок, зростання їх самодостатності та фінансової незалежності. Реформи місцевого самоврядування будується на основних положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, а втілення в життя бюджетної децентралізації базується на використанні основних засад фінансування у країнах Євросоюзу, а саме:

- основним податком, що формує доходи місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб (ПДФО);
- завжди присутній елемент державного фінансування місцевого самоврядування у частині окремих повноважень (насамперед освіти);
- вирівнювання спроможності сильних та економічно слабких адміністративно-територіальних одиниць здійснюється через субвенції вирівнювання з державного бюджету чи фонду вирівнювання;
- рентні платежі чи податки на нерухомість не є домінуючими у фінансових ресурсах місцевого самоврядування [1].

Удосконалення управління місцевими фінансами та міжбюджетних відносин з метою досягнення бюджетної децентралізації були здійснені у 2015-2016 рр. шляхом внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [2; 3]. Органам місцевого самоврядування планувалось передати додаткові бюджетні повноваження та забезпечити їх стабільними джерелами доходів, насамперед мова йде про введення нових податків (акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання), зміни бази та ставок оподаткування податку на нерухоме майно, зміни у розподілі між різними рівнями бюджетів таких податків як ПДФО, екологічного податку, податку на прибуток підприємств та інше .

За результатами проведеного аналізу запропонованих змін у формуванні доходів місцевих бюджетів (за підсумками 2015-2016рр.),

складно зробити однозначні висновки. Незважаючи на те, що введені зміни забезпечили абсолютний та відносний приріст доходів місцевих бюджетів в цілому (до місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2015 р надійшло 120,5 млрд. грн., що на 19,4 млрд грн.. або 19,2 % більше попереднього року), доходи місцевих бюджетів зростали значно нижчими темпами, ніж доходи державного (49,8 %) та зведеного бюджетів (43,0 %) [4] (рис.1).

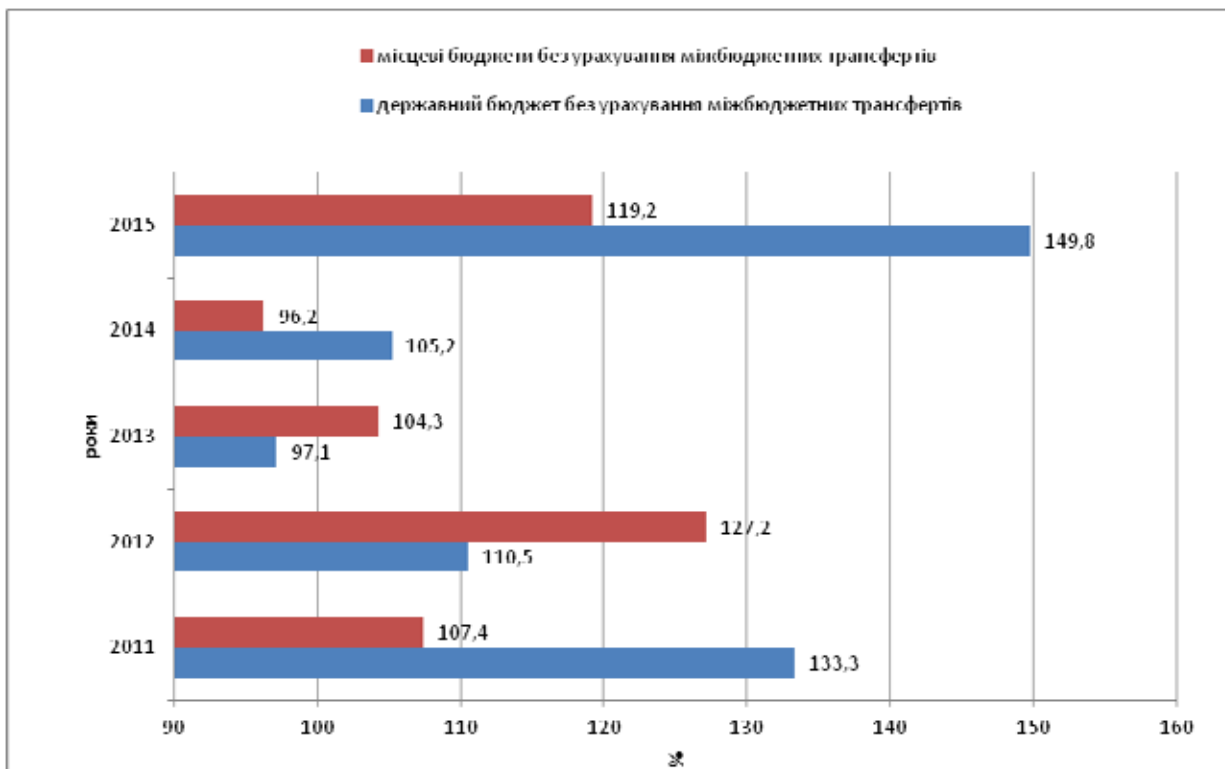


Рис.1 Порівняння темпів зростання доходів державного та місцевих бюджетів України у 2011-2015рр.

Основними податконаповнюючими джерелами державного бюджету були податок на додану вартість (ПДВ) та податок на доходи фізичних осіб ПДФО. Обсяг ПДВ зріс на 39,4 млрд.грн, або на 28,4% порівняно з попереднім роком а обсяг ПДФО зріс у 3,5 рази та склав у структурі доходів державного бюджету 8,5 %. Така ситуація зумовлена перерозподілом коштів між державним та місцевими бюджетами, а саме частковим зарахуванням надходжень ПДФО до державного бюджету (раніше ці кошти надходили до місцевих бюджетів). Як наслідок, відбулося зменшення частки доходів місцевих бюджетів в структурі консолідованого бюджету та чергове

посилення централізації фінансового ресурсу: частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України зменшилась за 2014-2015 рр. з 22,2% до 18,5 %.

1. **Першим уроком** бюджетної децентралізації став той факт, що у *2015-2016 рр. перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами на користь останнього не відбулось*. Склалась ситуація, коли запропонованими заходами держава вводить нові податки, або спускає існуючі на місцевий рівень з одночасним перерозподілом на користь державного бюджету найбільш вагоміших місцевих податків, насамперед податку з доходів фізичних осіб (ПДФО). Як наслідок, місцеві бюджети за рахунок передачі до державного бюджету 25 % доходів від ПДФО втратили у 2015 р. 32,4 млрд грн., тоді як за рахунок нових податків (податок на прибуток, акцизний податок з роздрібною торгівлі, транспортний податок, податок на нерухоме майно, екологічний податок) їх доходи зросли лише на 13,3 млрд.грн, що приблизно у 2,5 рази менше. А це безумовно посилення централізації фінансових ресурсів.

Другим уроком стали зміни у міжбюджетних відносинах, пов'язані із застосуванням фінансового вирівнювання податкоспроможності територій. Зокрема, ліквідовано поняття доходів і видатків, що враховуються, або не враховуються, при визначенні міжбюджетних трансфертів. Вирівнювання податкоспроможності територій тепер залежить від рівня надходжень на одного мешканця та здійснюється лише за двома показниками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та ПДФО для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. Доходи від інших платежів тепер у повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів влади. В цілому нову систему вирівнювання можна характеризувати як стимулюючу, так як відбулося зменшення кількості дотаційних бюджетів та зростання бюджетів-донорів. Негативною стороною нової системи вирівнювання стали наслідки вирівнювання для економічно слабких територіальних громад, адже вони втратили значну частину доходів у вигляді офіційних трансфертів.

Третім уроком винесеним із запропонованих змін, який слід врахувати при прийнятті управлінських рішень у перспективі є те, що *не відбулось суттєвих змін у структурі надходжень до різних рівнів місцевих бюджетів та не відбулось зростання частки бюджетів найнижчих рівнів, а отже - не відбулось зміцнення фінансової стійкості місцевих бюджетів базового рівня (сіл, селищ).*

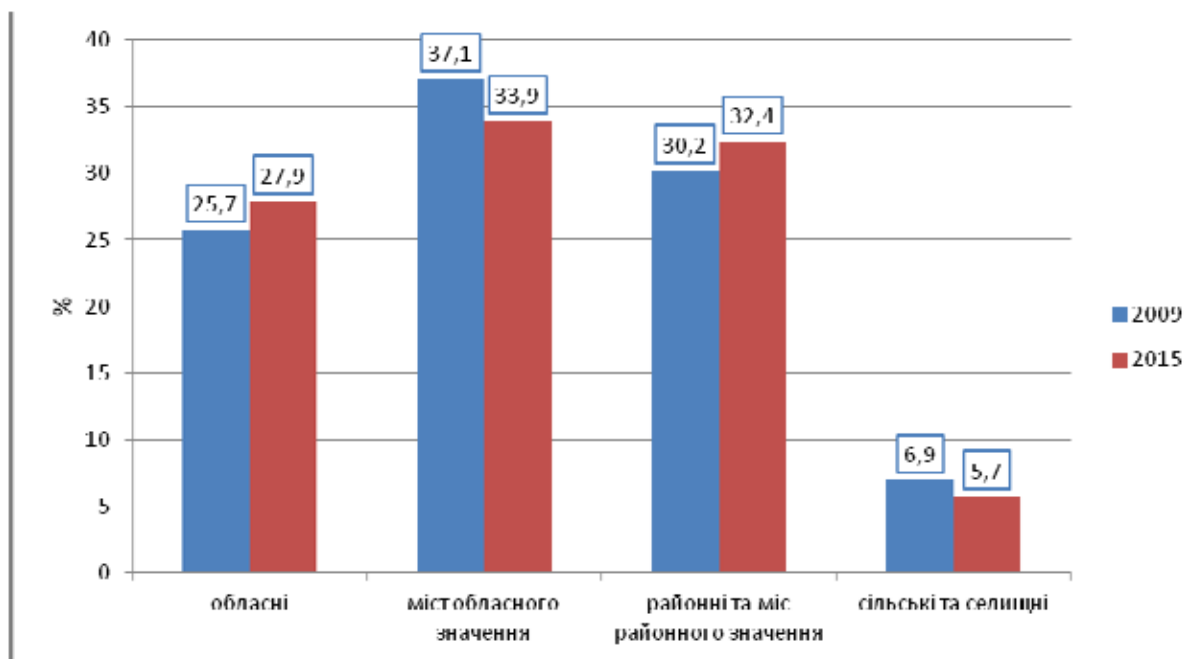


Рис.2 Зміни у структурі доходів різних рівнів бюджетів у 2009-2015рр.

Таким чином, незважаючи на позитивні зрушення у формування місцевих бюджетів, пов'язані із запропонованими змінами у Бюджетному та Податковому кодексах у 2015 р., досягнути значних результатів у напрямку бюджетної децентралізації не вдалось. Приймаючи управлінські рішення у перспективі, важливо врахувати досвід отриманих та розглянутих вище уроків.

Література

1. [Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції](http://decentralization.gov.ua/library/Данії_та_Швеції). Децентралізація влади. Режим доступу <http://decentralization.gov.ua/library>
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010р. №2755-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

3. Бюджетний кодекс України від 9. 07.2010р. №2456-VI. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2015 р. Режим доступу http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitoring%20Quarter%202015/KV_IV_2015_Monitoring_ukr.pdf

Кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики Бенювська Лілія Ярославівна.

Анотація

Проведено аналіз особливостей формування місцевих бюджетів в умовах проведення бюджетної децентралізації в Україні. Зроблено висновки щодо ефективності запропонованих змін до формування місцевих бюджетів у Бюджетному та Податковому кодексах у 2015р. Проведено підсумки та виділено уроки бюджетної децентралізації, які слід враховувати у перспективі.