

Т. М. Семенова, аспірантка
кафедри регіонального управління,
місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління
при Президентіві України

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ ВПЛИВУ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСАМИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто вплив реформи децентралізації на управління процесами формування місцевих бюджетів. Детально досліджено структуру надходжень місцевих бюджетів, оцінено фінансову автономію органів місцевого самоврядування після внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, зроблені відповідні порівняння з європейськими країнами. Проаналізована структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України та визначено основні тенденції фіскальної децентралізації. Встановлено, що фінансова автономія органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні базується на чотирьох податках: розмір двох з них (податку на доходи фізичних осіб та єдиний податок) залежать від економічного розвитку громади та стану її ринку праці; ще двох (плата за землю та нерухоме майно) – від ефективності управління майном та землею, яке розташоване на території громади.

Визначено та досліджено основні проблеми неповного використання органами місцевого самоврядування фіскального потенціалу територій, а саме: нестабільність податкового законодавства; скасування з 2020 року надходжень до місцевих бюджетів – акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального; проблема сплати податків підприємствами по місцю реєстрації, а не фактичного його місцезнаходження або його структурних та відокремлених підрозділів; поширення неформальної зайнятості призводить також до недоотримання місцевими бюджетами надходжень від єдиного податку. Досліджено також фіскальний потенціал податків на власність та бар'єри, які пов'язані з його використанням. Проаналізовано проблеми управління комунальним майном та шляхи їх подолання.

У результаті запропоновано поглиблення і розширення методів та інструментів управлінської діяльності стосовно фінансових можливостей територій, набуття нових компетенцій і нового практичного досвіду в управлінні ними. Це дозволить реально змістити «центр тяжіння» в бюджетному процесі. Органи місцевого самоврядування отримали додаткові джерела доходів, що дозволяє їм посилити власну автономію, але водночас ставить перед викликами, які пов'язані з ефективним використанням потенціалу їх територій. При цьому зростає відповідальність органів місцевого самоврядування за рівень життя жителів територіальних громад та рівень економічного розвитку.

Ключові слова: фінансова автономія, місцеве самоврядування, управління місцевими фінансами, податкові надходження, місцеві бюджети, фіскальний потенціал

T. M. Semenova. Socio-economic analysis of the impact of decentralization reform on the management of local budgeting processes

The impact of decentralization reform on the management of local budgeting processes is considered in the article. The structure of local budget revenues was studied in detail, the financial autonomy of local self-government bodies was assessed after changes in tax and budget legislation were made, and comparisons were made with European countries. The structure of tax revenues to local budgets of Ukraine is analyzed and the main trends of fiscal decentralization are identified. It is established that the financial autonomy of local self-government bodies in Ukraine is based on four taxes today: the size of two of them (individual income tax and single tax) depend on the economic development of the community and the state of its labor market; two more (payment for land and real estate) depend on the effectiveness of property and land management located in the community.

The main problems of incomplete use of territorial fiscal capacities by local self-government bodies are identified and investigated, namely: instability of tax legislation; abolition of local budget revenues from 2020 – excise tax on fuel produced in Ukraine and excise tax on imported fuel into the customs territory of Ukraine; the problem of paying taxes to businesses at the place of registration, not their actual location or its structural and separate units; the proliferation of informal employment also leads to the underfunding of single tax revenues by local budgets. The fiscal potential of property taxes and the barriers to its use have also been explored. Problems of communal property management and ways of overcoming them are analyzed.

As a result, it is proposed to deepen and expand the methods and tools of management activities regarding the financial capacity of the territories, the acquisition of new competencies and new practical experience in managing them. This will make it possible to really shift the center of gravity into the budget process. Local governments receive additional sources of revenue that allow them to strengthen their autonomy but also face challenges, which are related to the effective use of the potential of their territories. At the same time, the responsibility of local self-government bodies for the living standards of residents of territorial communities and the level of economic development will increase.

Key words: fiscal autonomy, local self-government, local finance management, tax revenues, local budgets, fiscal potential.

Постановка проблеми. У результаті реформи децентралізації відбулася передача повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, виконання яких вимагає значних ресурсів. Попри зростання бюджетів, об'єднані територіальні громади вказують на недостатність коштів місцевих бюджетів для забезпечення соціальних програм держави, пільгового перевезення населення, утримання закладів освіти та охорони здоров'я, заробітної плати непедагогічним працівникам, утримання професійно-технічних училищ тощо.

Подальше зростання надходжень до місцевих бюджетів неможливе без переорієнтації системи управління місцевими фінансами на цілеспрямоване застосування органами та посадовими особами органів місцевого самоврядування спеціальних методів та інструментів впливу на раціональне та ефективне використання природного, фінансово-економічного, соціального, людського потенціалу адміністративно-територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми процесів децентралізації публічної влади, зокрема ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, вивчали такі вчені, як О.М. Бориславська, С.А. Дяченко, І.Б. Завєруха, М.М. Трешов, А.М. Школик та інші. Проте реформа децентралізації триває, що вимагає постійного моніторингу її впливу на формування місцевих бюджетів, достатніх для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій та відповідних фондів фінансових ресурсів для розвитку територій.

Мета статті – дослідження впливу реформи децентралізації на управління процесами формування місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Позитивним результатом реформи децентралізації є суттєве зростання місцевих бюджетів. У 2019 р. обсяг доходів місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів) 560,5 млрд грн., що порівняно з 2018 р. менше на 1,9 млрд грн. У структурі доходів зведеного бюджету України частка місцевих бюджетів становить 43,6% (у 2018 р. – 47,5%).

Частка місцевих бюджетів у структурі видатків зведеного бюджету також знизилася з 45,6% у 2018 р. до 41,3% у 2019 р. При цьому обсяг доходів є вищим за видатки, що може бути наслідком підвищення рівня спроможності новостворених територіальних громад та зростання обсягів реверсних дотацій. Позитивні результати реформи децентралізації підтверджує також той факт, що у структурі доходів місцевих бюджетів зростає частка податкових надходжень, водночас зменшуються трансферти від органів державного управління (рис. 1).

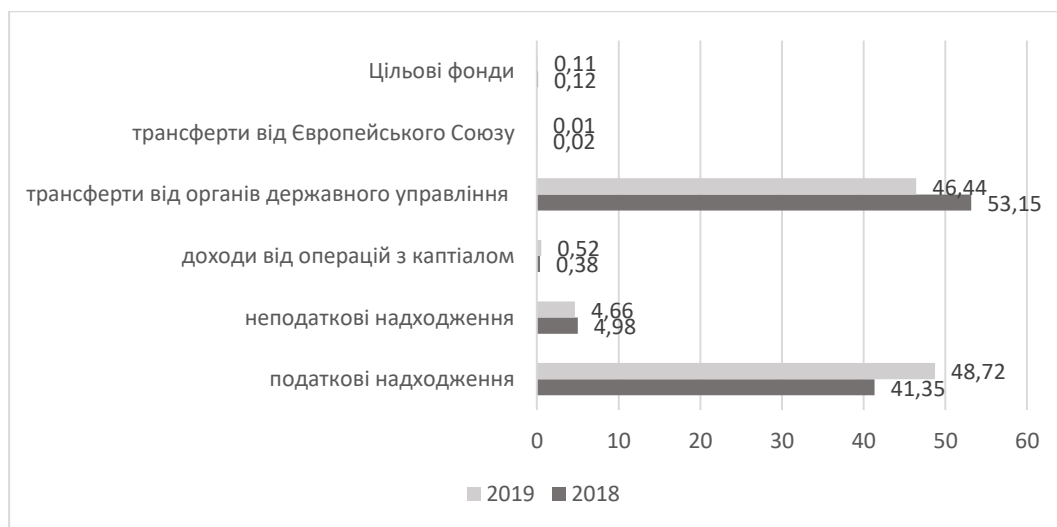


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2018 та 2019 рр., %

Джерело [1]

Незважаючи на позитивну динаміку в доходах місцевих бюджетів (рис. 2), частка власних надходжень є досить низькою. У 2019 р. вона становила лише 22,6% і протягом 2015–2019 рр. зросла лише на 4,6%. Для порівняння, в країнах Європи частка таких доходів перевищує 50% – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та інші [2]. Потрібно зазначити, що в тих країнах, де вона є нижчою, наявні різноманітні механізми, які дозволяють забезпечити автономність місцевого самоврядування.

Оскільки запорукою фінансової автономії місцевого самоврядування, а, відповідно, і реформи децентралізації є зростання та забезпечення стабільності податкових надходжень до місцевих бюджетів, наприкінці 2014 р. був прийнятий Закон України № 71-VIII, який передбачав внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи [3]. У результаті відбувся перерозподіл податків між бюджетними рівнями, і новостворені об'єднані територіальні громади отримали додатковий стимул у вигляді збільшення власних джерел доходів.



Рис. 2. Динаміка надходжень до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) в Україні у 2015–2019 рр.

Джерело [4]

Щодо районних бюджетів, то порівняно з бюджетами ОТГ вони мають обмежені можливості для отримання власних доходів та їх збільшення в майбутньому. Податковим законодавством визначено, що до районних бюджетів зараховуються надходження лише від 2 податків: податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Рентні платежі за використання лісових ресурсів та надр можуть становити вагомий частку в бюджетах лише для тих районів, де є ці ресурси (наприклад, Полісся, центрально-східна Україна тощо). Очевидно, що бюджети багатьох районів і надалі залежатимуть від державних трансфертів, тоді як мають більше можливостей для забезпечення фінансової автономії.

У результаті фіскальної децентралізації змінилася структура податкових надходжень до місцевих бюджетів. Найбільша частка належить податкам на доходи 63% та місцевим податкам – 26%. Решта джерел займають від 6% (внутрішні податки на товари та послуги) до 0,000001% (податки на власність) (рис. 3).

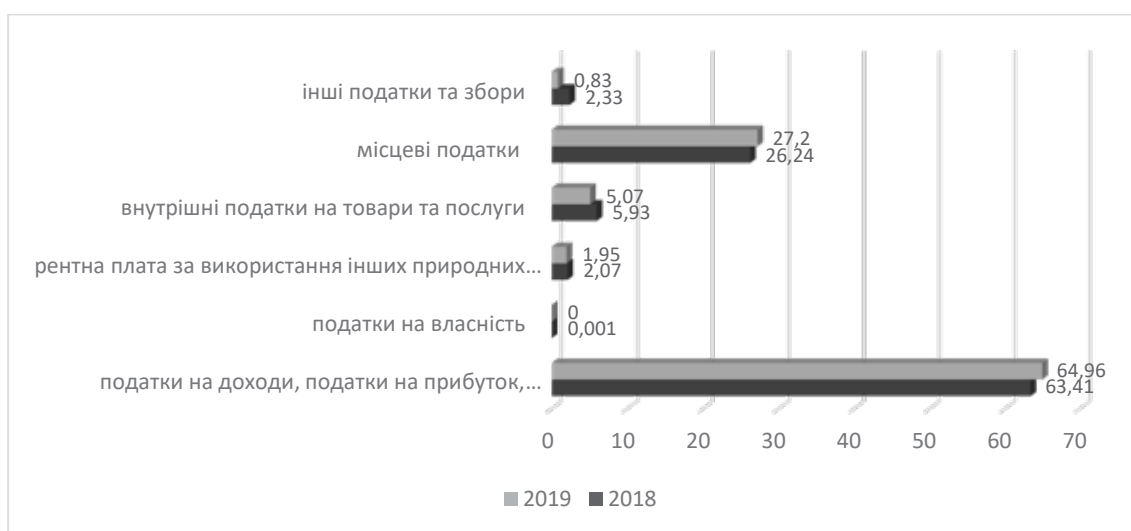


Рис. 3. Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2018–2019 рр., %

Джерело [1]

Важливим кроком у фіскальній децентралізації стала передача 60% надходжень до місцевих бюджетів від податку з доходів фізичних осіб, які протягом 2015–2019 рр. зросли у 3,1 рази і становили 165,4 млрд грн, або 60,1% від обсягів власних надходжень.

Серед місцевих податків та зборів головної надходження до місцевих бюджетів забезпечують три податки: єдиний податок (35,2 млрд грн, або 12,8% від обсягів власних надходжень), плата за землю (32,8 млрд грн, або 11,9%) та плата за нерухоме майно (4,9 млрд грн, або 1,8%). При цьому найбільші темпи зростання має податок на нерухоме майно, надходження якого до місцевих бюджетів протягом 2015–2019 рр. збільшилися у 7 разів.

Отже, фінансова автономія органів місцевого самоврядування в Україні сьогодні базується на чотирьох податках. Розмір двох з них (податку на доходи фізичних осіб та єдиний податок) залежить від економічного розвитку громади та стану її ринку праці, ще два (плата за землю та нерухоме майно) – залежать від ефективності управління майном та землею, яке розташоване на території громади.

Органи місцевого самоврядування не використовують повною мірою фінансовий потенціал територіальних громад та недоотримують значні кошти через прогалини та протиріччя в системі управління місцевими фінансами, а також через неналагоджені комунікації між органами місцевого самоврядування та державної влади у сфері реалізації фінансової політики. Проблемою є нестабільність податкового законодавства та створення прецедентів вищими органами державної влади, внесення змін до нього навіть посеред бюджетного року. Негативним прикладом є скасування з 2020 року надходжень до місцевих бюджетів – акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального. При цьому альтернативних джерел органам місцевого самоврядування не передбачено.

Залишилася невирішеною проблема сплати податків підприємствами по місцю реєстрації, а не фактичного його місцезнаходження або його структурних та відокремлених підрозділів. Це призводить до суттєвого недоотримання коштів у місцевий бюджет. Так, за даними Міністерства фінансів України надходження податку на доходи фізичних осіб становило 253 млрд грн. Але за нашими розрахунками при 7,6 млн штатних працівників та середній заробітній платі 10,5 тис. грн [5], ПДФО за ставки оподаткування 18% має становити 14 481,2 млрд грн, з яких 8 000 млрд грн мають зараховуватися в місцевий бюджет. Якщо врахувати податкові пільги, які мають різні категорії громадян, розрахована сума істотно відрізняється від фактично сплаченої. Причиною таких розбіжностей є сплата заробітної плати «в конверті», не оформлення працівників офіційно тощо. Крім того, бюджети недоотримують кошти від сплати податків особами, які працюють за кордоном та не декларують свої доходи.

На думку експертів Асоціації міст України, органам місцевого самоврядування необхідно надати доступ до бази даних Державної фінансової служби України «Податковий блок» та автоматизованої системи Державної казначейської служби [6]. Це сприятиме їх поінформованості про суми нарахованих, сплачених, надмірно сплачених податків і зборів до місцевих бюджетів на відповідних територіях; суми податкового боргу та суми списаного податкового боргу; розстрочені і відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків; суми наданих податкових пільг у розрізі платників податків.

Поширення неформальної зайнятості призводить також до недоотримання місцевими бюджетами надходжень від єдиного податку. За різними оцінками експертів у сфері трудових відносин, від 4 до 5 млн осіб зайняті в неформальних секторах економіки. Особливо соціально чутливою є проблема неформальної зайнятості в сільських громадах, де через відсутність робочих місць люди змушені працювати в особистих селянських господарствах. Розуміння та механізмів вирішення цієї проблеми в Україні наразі немає, а з погіршенням соціально-економічної ситуації вона, навпаки, буде загострюватися. Є загроза того, що зі зростанням рівня безробіття та зниженням матеріального добробуту населення України знову може повернутися до натурального виробництва, як у 90-ті рр. ХХ ст.

Фінансовий потенціал мають також податки на власність. Для цього необхідно подолати наступні бар'єри, які пов'язані з:

- неефективним управлінням земельними ресурсами територіальними громадами, особливо тієї частини, яка знаходиться у комунальній власності. Це призводить до втрати бюджетом можливих доходів, передусім від орендної плати і земельного податку;

- органи місцевого самоврядування не повною мірою реалізують своє право встановлювати місцеві податки і збори, а також плату за користування мисливськими угіддями. Так, часто застосовуються низькі ставки орендної плати земельного податку, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Крім того, дві третини житлового фонду, особливо в сільській місцевості, побудовані до 1990 року. Їх загальна площа в середньому становить 60–70 кв. м, а отже, вони не можуть бути оподатковані;

- відсутність у територіальних громад інформації про усі без винятку земельні ділянки, дороги тощо. Потрібне проведення комплексної інвентаризації, на яку в ОТГ не має фінансування. Так, наразі ОТГ передано право власності на полезахисні лісові смуги, проте лише 10% з них почали його оформлення, у решти немає коштів або розуміння важливості цього процесу. Аналогічна ситуація і з польовими дорогами;

- фізичні особи також не оформляють право власності на нерухомість, що призводить до несплати податку на майно, відмінне від земельної ділянки;

- ускладнення та недоліки, зумовлені застосуванням нормативної грошової оцінки земельних ділянок, що негативно впливають на надходження до бюджету земельного податку та орендної плати за землю [7];

– відсутня єдина для усієї держави база об'єктів нерухомого майна, яке оподатковується. Інформація в Державному реєстрі прав власності на нерухоме майно є неповною, а органи місцевого самоврядування не мають доступу до нього;

– місцеві органи не проводять роботу щодо зменшення заборгованості зі сплати земельного податку та орендної плати, не ведуть належним чином претензійно-позовну діяльність щодо боржників, не використовують можливості судового стягнення боргів.

Висновок про неефективність управління комунальним майном підтверджує обсяг неподаткових надходжень – у 2019 р. вони становили лише 26,1 млрд грн, або 4,7% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів.

У структурі неподаткових надходжень найбільшу частку займають власні надходження бюджетних коштів – 67%, адміністративні збори та платежі 17,8%. Порівняно з 2018 р. неподаткові надходження до місцевих бюджетів зменшилися на 6,9%. У розрізі окремих джерел відбулося зменшення доходів органів місцевого самоврядування від власності та підприємницької діяльності на 12,3%, власних надходжень бюджетних установ на 8,9%, плати за надання адміністративних послуг на 1,9%. Водночас зросли надходження від адміністративних штрафів, державного мита, оренди комунального майна та надання послуг бюджетними установами.

Отже, за даними Державного фінансового аудиту органи місцевого самоврядування не використовують повною мірою фінансово-економічні можливості, які їм надані у результаті реформи децентралізації. Так, наприклад, не розміщують залишки бюджетних коштів, які не підлягають вилученню і утворилися внаслідок перевиконання бюджету, на депозитних рахунках.

Проблеми також пов'язані з небажанням місцевих органів не встановлювати плату за надані населенню послуги, особливо багато таких територіальних громад на Сході та Півдні України. У деяких ОТГ не стягується плата за централізований збір твердих побутових відходів, послуги, що надаються закладами культури та спорту, повністю безкоштовні гуртки в школах (за рахунок місцевих бюджетів можуть закуповуватися витратні матеріали). Особливо це стосується сільських та селищних територіальних громад, які, навіть за наявності платоспроможного попиту на послуги, не бажають встановлювати за них плату.

Щодо управління комунальним майном, то, як свідчить практика, органи місцевого самоврядування не використовують повною мірою це джерело наповнення бюджету. Так, орендарям встановлюють неадекватно низькі орендні ставки, не забезпечується відшкодування вартості спожитих комунальних послуг громадськими організаціями та закладами, що орендують комунальне майно, не проводиться претензійно-позовна робота з боржниками [7].

Зважаючи на те, що територіальні громади не повною мірою використовують власний фіскальний потенціал для підвищення надходжень до місцевих бюджетів, частка міжбюджетних трансфертів найближчими роками залишатиметься високою. Для прикладу, в таких унітарних державах, як Італія, вона досягає 80%, а в федеральних, як в ФРН та США, – 45% та 25% відповідно [8].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у результаті реформи децентралізації відбулася зміна бюджетних відносин між різними рівнями. ОТГ вийшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тим самим знизилася роль обласних та районних органів влади. Водночас обласні органи влади зберегли вплив на розподіл деяких міжбюджетних трансфертів. Районні органи влади все більше будуть зосереджуватись на управлінні об'єктами, які знаходяться у спільній сумісній власності територіальних громад району, та все більше залежатимуть від державних субвенцій та дотацій.

Зміститься «центр тяжіння» в бюджетному процесі. Органи місцевого самоврядування отримують не тільки додаткові повноваження та джерела доходів, які дозволяють їм посилити власну автономію, але й постають перед викликами, які пов'язані з ефективним використанням потенціалу їх територій. Зростає відповідальність органів місцевого самоврядування за рівень життя жителів територіальних громад та рівень економічного розвитку. Це вимагає поглиблення і розширення методів та інструментів управлінської діяльності стосовно фінансових можливостей територій, набуття нових компетенцій і нового практичного досвіду в управлінні ними.

Список використаних джерел:

1. Портал «Відкритий бюджет». URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 16.04.2020).
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська та інші. Київ : Центр політико-правових реформ, 2012. 212 с.
3. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (дата звернення: 15.04.2020 р.).
4. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/> (дата звернення: 17.04.2020 р.).
5. Праця України у 2018 р.: стат. збірник. Державна служба статистики України. 2019. 242 с. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/08/zb_pu2018_pdf.pdf (дата звернення: 17.04.2020 р.).
6. Офіційний сайт Асоціації міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/> (дата звернення: 17.04.2020 р.).

7. Державний фінансовий аудит об'єднаних територіальних громад. Ключові проблеми та шляхи їх вирішення. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf (дата звернення: 10.04.2020 р.).

8. Трешов М.М. Управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні : дис. ... д-ра наук з державного управління : 25.00.04. Дніпро, 2019. 499 с.

9. Дяченко С.А. Складові системи управління місцевими фінансами в умовах децентралізації. *Університетські наукові записки*. 2018. № 67–68. С. 264–275.

References:

1. Portal «Vidkrytyi biudzhety» [Open Budget Portal]. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (accessed 16.04.2020).

2. *Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskyykh krayn ta perspektyvy Ukrainy* [Decentralization of public power: experience of European countries and prospects of Ukraine] / О.М. Boryslavska ta in. Kyiv : Tsentr polityko-pravovykh reform, 2012. 212 s.

3. *Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy* [On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Some Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform]: Zakon Ukrainy vid 28 hrudnia № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (accessed 15.04.2020 p.).

4. *Ofitsiynyi sait Ministerstva finansiv Ukrainy* [Official site of the Ministry of Finance of Ukraine]. URL: <https://mof.gov.ua/uk/> (accessed 17.04.2020 p.).

5. Pratsia Ukrainy u 2018 r. [Work of Ukraine in 2018]: stat. zbirnyk. Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. 2019. 242 s. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2019/zb/08/zb_pu2018_pdf.pdf (accessed 17.04.2020 p.).

6. *Ofitsiynyi sait Asotsiatsii mist Ukrainy* [Official site of the Association of Ukrainian Cities]. URL: <https://www.auc.org.ua/> (accessed 17.04.2020 p.).

7. Derzhavnyi finansovyi audyt obiednanykh terytorialnykh hromad. Kliuchovi problemy ta shliakhy yikh vyrishennia [State financial audit of the united territorial communities. Key problems and ways to solve them]. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/520/12.2019_2.pdf (accessed 10.04.2020 p.).

8. Treshov M.M. Upravlinnia resursnym zabezpechenniam mistsevykh biudzhetyv v umovakh detsentralizatsii vlady v Ukraini [Management of resource provision of local budgets in conditions of decentralization of power in Ukraine]: dys. ... d-ra nauk z derzhavnoho upravlinnia : 25.00.04. Dnipro, 2019. 499 s.

9. Diachenko S.A. Skladovi systemy upravlinnia mistsevymy finansamy v umovakh detsentralizatsii [Components of local finance management systems under decentralized conditions]. *Universytetski naukovyi zapysky*. 2018. № 67–68. S. 264–275.