

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.12.154](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.12.154)

УДК 352:336.1

Я. А. Сарнецька,
аспірант кафедри фінансів, ДВНЗ „КНЕУ імені Вадима Гетьмана”
ORCID 0000-0002-0775-3959

ТЕНДЕНЦІЇ ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

Iana Anatoliivna Sarnetska
Ph. D. student at the Department of Finance,
Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

TRENDS OF LOCAL GOVERNMENT REVENUES FORMATION IN UKRAINE

Стаття присвячена проблемам формування дохідної частини місцевих бюджетів. Мета статті – проаналізувати динаміку формування доходів місцевих бюджетів в Україні та виявити природу факторів, які на неї впливають. Результати аналізу показали, що незважаючи на ряд податкових реформ, податкові надходження формуються місцеві бюджету менше, ніж на половину. Неподаткові надходження вагомої ролі не відіграють. Місцеві бюджети є залежними від трансфертів з бюджетів вищого рівня, що суперечить проголошеним ідеям децентралізації. Виявлено, що зміна темпів ВВП не має суттєвого впливу на частку податкових надходжень місцевих бюджетів у загальних доходах місцевих бюджетів та у ВВП. Це свідчить, що більший вплив на формування дохідної частини місцевих бюджетів мають інституціональні чинники, у тому числі і процеси демократизації. Перспективами подальших досліджень визначено аналіз інституціональних чинників, які впливають на формування дохідної частини місцевих бюджетів.

The article is devoted to the problems of forming the revenue part of local budgets. The relevance of the article is due to the proclaimed course on fiscal decentralization. Successful implementation of decentralization ideas requires a stable revenue base for local budgets. The purpose of the article is to analyze the dynamics of revenue generation of local budgets in Ukraine and to identify the nature of the factors that affect it. The methodology of the article is trend and regression analysis. The results of the analysis showed that despite a number of tax reforms, tax revenues are generated by less than half of the local budget. This means that less than half of the responsibilities delegated to local governments are secured by tax revenues to local budgets. The fiscal role of the personal income tax is gradually decreasing, and the fiscal role of the single tax is increasing. This growth is positive, as it indicates an increase in the level of self-employment of the population, since single tax taxpayers are small business representatives. The fiscal role of the income tax paid by local businesses and the role of the property tax are also increasing. Non-tax revenue does not play a significant role. Local budgets are dependent on transfers from higher-level budgets, which contradicts the declared ideas of decentralization. It has been found that the change in the GDP rate has no significant effect on

the share of tax revenues of local budgets in total local budget revenues and in GDP. The regression analysis revealed a correlation between GDP growth and intergovernmental transfers. This indicates that institutional factors, including democratization processes, have a greater impact on the formation of the revenue side of local budgets. The identified tendency indicates the predominance of the influence of institutional factors on the formation of the revenue part of local budgets. Potential institutional factors are low levels of democracy development, low levels of government accountability, and a lack of awareness of citizens' rights in their relations with local governments. Prospects for further research determine the analysis of institutional factors that influence the formation of the revenue side of local budgets.

Ключові слова: *місцевий бюджет; місцева влада; дотація; субсидія; місцеві податки.*

Keywords: *local budget, local government, subsidy, local taxes.*

Постановка проблеми. Доходи місцевих бюджетів є основою формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Саме тому дослідження динаміки формування доходів місцевих бюджетів та факторів, які на неї впливають є необхідним для забезпечення нарощування фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування. Протягом всього періоду незалежності України наповнення місцевих бюджетів є одним з найбільш складних завдань для виконання. Вітчизняні вчені називають різні причини нестачі власних надходжень місцевих бюджетів – від недосконалої податкової системи до небажання органів місцевого самоврядування вживати заходів щодо розвитку регіонів та мобілізації додаткових податкових надходжень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема формування доходів місцевих бюджетів присвячено багато досліджень вітчизняних вчених, однак здебільшого зазначені дослідження орієнтовані на аналіз фактичної ситуації та розробку рекомендацій щодо збільшення податкових надходжень [1]. Зарубіжні дослідники вивчають проблему ресурсної бази місцевих бюджетів більш комплексно, враховуючи інституціональні чинники. Так, Devas, N. та S. Delay (2006) не просто досліджують особливості формування доходів місцевих бюджетів, а й вивчають зв'язки між процесами децентралізації та демократизації [2]. Зазначені дослідники обґрунтовано вважають, що децентралізація і демократизація між собою пов'язані, і зростання рівня децентралізації сприяє підвищенню якості процесів децентралізації. Hooghe, L., G. Marks та A. Schakel (2009) [3], Faguet (2014) [4] також вважають, що фіскальна децентралізація є однією з передумов зростання ефективності місцевої влади та знову-таки демократизації. Calabrese, Stephen M. (2001) [5] вважає, наголошують на важливій ролі прибуткового оподаткування у регіональному розподілі. Аналогічні ідеї тільки в частині оподаткування майна викладені у статті Fischel, William A. (2001) [6].

De Mello, L. & Lago-Peñas, S. (2011) вивчають можливості залучення додаткових джерел фінансування потреб місцевих громад [7]. Ezcurra, R. та A. Rodríguez-Pose (2010) [8], Sacchi, A. та S. Salotti (2014) [9], Sepulveda, C. та J. Martinez-Vazquez (2011) [10], Tselios, V. Та ін (2012) [11] досліджують вплив фіскальної децентралізації та механізмів бюджетного вирівнювання на ступінь нерівності розвитку регіонів та рівень бідності.

Мета статті – проаналізувати динаміку формування доходів місцевих бюджетів в Україні та виявити природу факторів, які на неї впливають.

Викладення основного матеріалу. Дохідна частина місцевих бюджетів формується за рахунок податкових і неподаткових надходжень, а також трансфертів. Досвід децентралізованих економічно розвинених країн свідчить, що переважна частка дохідної частини бюджету має формуватися за рахунок податків, а неподаткові надходження та трансферти виконують балансуєчу роль. Однак таке ідеальне співвідношення досягається далеко не всіма країнами, і причини диспропорцій у всіх країнах різні. Так, для країн посткомуністичного простору характерні глибокі диспропорції регіонального розвитку та низька фіскальна ефективність місцевих податків. Аналогічні проблеми властиві і Україні (табл. 1).

Таблиця 1.
Структура дохідної частини місцевих бюджетів України у 2008-2018 рр.

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	43,13	43,96	42,39	40,26	38,11	41,26	37,69	33,36	40,12	40,03	41,34
Неподаткові надходження	5,59	5,77	5,50	6,01	5,61	5,49	5,29	6,84	5,97	5,17	4,98
Офіційні трансферти	46,26	47,21	49,49	52,26	55,25	52,42	56,37	59,08	53,37	54,29	53,15
Дотації	22,14	26,80	27,74	26,50	26,91	27,70	27,81	2,47	1,87	4,38	4,47
Субвенції	20,86	19,41	21,04	25,76	28,34	24,72	28,56	56,61	51,50	49,91	48,68

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби та Державної служби статистики України

З даних, представлених у таблиці 1 видно, що частка податкових надходжень у загальних надходженнях місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду знизилась з 43,13% у 2008 р. до 41,34% у 2018 р., найвищим значення досліджуваного показника було у 2009 р. – 43,96%, а найнижчим – у 2015 р. – 33,36%. У цілому така тенденція є негативною, оскільки свідчить про те, що навіть половина повноважень органів місцевого самоврядування не забезпечується податковими надходженнями до місцевих бюджетів. Слід зазначити, що навіть після податкових реформ 2010 та 2014 рр. частка податкових надходжень у загальних доходах місцевих бюджетів не збільшилась, а зменшилась. У 2016-2018 рр. спостерігається поступове збільшення частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, що пов'язано із загальним поживленням економічної кон'юнктури протягом зазначеного періоду. Виявлена тенденція не сприяє зміцненню авторитету органів місцевого самоврядування, особливо коли на фоні низького рівня податкових надходжень органам місцевого самоврядування делегуються додаткові повноваження. Як зазначають Hooghe, L., G. Marks and A. Schake, наявність стабільної дохідної бази є однією з головних передумов зміцнення місцевої влади [3].

Частка неподаткових надходжень у загальних доходах місцевих бюджетів також знизилась з 5,59% у 2008 р. до 4,98% у 2018 р. Серед неподаткових надходжень найбільш вагомими є адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності, їх обсяги протягом досліджуваного періоду зросли майже у чотири рази. Загалом невисока частка неподаткових надходженнях у загальних доходах місцевих бюджетів є нормальним явищем, оскільки основу надходжень мають все-таки складати податки.

Частка офіційних трансфертів у загальних надходженнях до місцевих бюджетів поступово зростає – з 46,26% у 2008 р. до 53,15% у 2018 р. З 2015 р. змінилось співвідношення між частками дотацій та субвенцій, що пов'язано із змінами у Бюджетному кодексі України. Так, до 31 грудня 2014 року використовувались такі види трансфертів: дотація вирівнювання, кошти, що передаються до Державного та місцевих бюджетів з інших бюджетів, субвенція, додаткові дотації. З 01.01.2015 р. застосовуються базова дотація, реверсна дотація, субвенція та додаткові дотації. Сутність міжбюджетних трансфертів фактично не змінилась, але збільшилась кількість субвенцій. Так, відповідно до чинного законодавства з державного до місцевих бюджетів надаються такі види субвенцій: субвенції на здійснення державних програм соціального захисту, субвенція на виконання інвестиційних програм, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %). Фактично раніше видатки місцевих бюджетів по перерахованих вище напрямках покривались переважно за рахунок дотацій вирівнювання (нецільовий трансферт), наразі такі трансферти є цільовими. Тобто, як видно з таблиці 1, з 2015 р. фактично змінився перерозподіл обсягів трансфертів з нецільових (дотація) на цільові (субвенції), що в цілому можна охарактеризувати позитивно, адже це сприяє зростанню підзвітності органів місцевого самоврядування щодо цільового та ефективного використання переданих коштів. Крім того, перехід до фінансового вирівнювання на основі надання субвенцій сприяє забезпеченню однакового фінансування закладів освіти та медичних закладів, незалежно від регіону.

Якщо частка окремих видів доходів у загальному обсягу надходжень характеризує інституціональні зміни у бюджетному регулюванні та їх вплив на динаміку доходів, то частка доходів місцевих бюджетів у ВВП є індикатором економічних змін (табл. 2).

Таблиця 2.
Частка доходів місцевих бюджетів України у ВВП у 2008-2018 рр.

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	6,25	6,48	6,24	5,55	6,09	6,27	5,57	4,96	6,16	6,74	6,53
Неподаткові надходження	0,81	0,85	0,81	0,83	0,90	0,83	0,78	1,02	0,92	0,87	0,79
Офіційні трансферти	6,71	6,96	7,29	7,21	8,83	7,96	8,34	8,79	8,20	9,14	8,40
Дотації	3,21	3,95	4,09	3,65	4,30	4,21	4,11	0,37	0,29	0,74	0,71
Субвенції	3,02	2,86	3,10	3,55	4,53	3,75	4,22	8,42	7,91	8,40	7,69

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби та Державної служби статистики України

Як видно з даних, представлених у таблиці 2.3, частка податкових надходжень у ВВП протягом досліджуваного періоду несуттєво зросла з 6,25% у 2008 р. до 6,53% у 2018 р. Найнижчою частка податкових надходжень у ВВП була у 2015 р. (4,96%), а найвищою – у 2017 р. (6,74%). Виявлена тенденція свідчить про те, що суттєво зміна динаміки ВВП на динаміку податкових надходжень місцевих бюджетів не має (рис. 1).

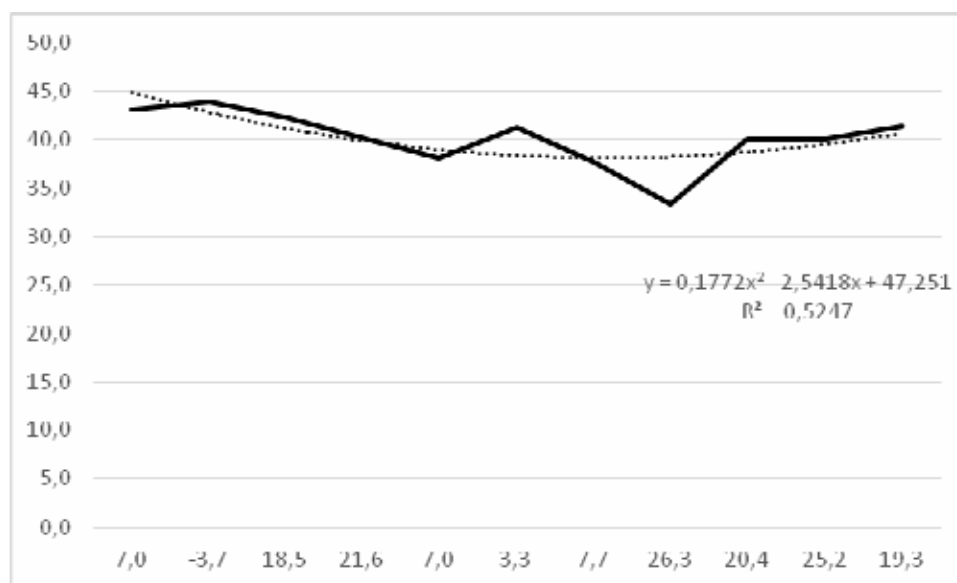


Рис. 1. Залежність частки податкових надходжень у загальних доходах бюджету від приросту ВВП в Україні у 2008-2018 рр.

Джерело: побудовано автором

З графіків, представлених на рис. 1 вбачається, що між досліджуваними показниками існує слабка кореляційна залежність другого ступеня. Коефіцієнт детермінації для досліджуваного відрізка часу є невисокий, і свідчить про те, що зміна частки податкових надходжень місцевих бюджетів у загальних обсягах надходжень тільки на 52,47% визначається динамікою ВВП. Виявлена тенденція свідчить про те, що збільшення (зменшення) ВВП суттєво не впливає на податкову базу, тому складається враження, що або платники податків «погодилися» сплачувати певну суму податків, незалежно від зміни економічної кон'юнктури, або податкова база є нечутливою до змін економічно кон'юнктури. Для того, щоб з'ясувати причину описаної ситуації, необхідно проаналізувати динаміку податкових надходжень до місцевих бюджетів (табл. 3).

Таблиця 3.

Частка податків у податкових надходженнях місцевих бюджетів в Україні у 2008-2018 рр.

Показники	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податок з доходів фізичних осіб	77,42	75,20	75,51	73,97	71,13	70,82	71,63	55,92	53,76	55,05	59,41
Податок на прибуток підприємств	0,68	0,81	0,58	0,49	0,52	0,74	0,30	4,35	4,00	3,23	4,00
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	2,63	2,60	2,82	0,39	0,03	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	0,00	0,00	0,00	0,00	17,76	16,45	16,67	2,19	1,71	1,23	2,07
Внутрішні податки на товари та послуги	2,87	2,28	2,41	1,24	1,45	1,49	0,18	7,82	7,92	6,55	5,93
Місцеві податки і збори	0,00	0,00	0,00	3,43	6,35	8,02	9,22	27,53	28,77	26,16	26,24
Податок на майно	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,05	16,30	17,01	14,46	13,45
Збір за припаркування автотранспорту	0,05	0,06	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Туристичний збір	0,00	0,00	0,00	0,04	0,04	0,05	0,03	0,04	0,04	0,03	0,04
Єдиний податок	0,00	0,00	0,00	2,72	5,61	7,28	8,49	11,17	11,69	11,64	12,71
Інші податки та збори	4,73	4,56	4,20	2,27	2,00	1,84	1,54	2,18	3,84	7,79	2,33

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби

Як видно з даних, представлених в таблиці 3, найбільша частка у податкових надходженнях належить податку на доходи фізичних осіб. Слід зазначити, що протягом досліджуваного періоду його частка зменшилась з 77,42% у 2008 р. до 59,41% у 2018 р. Така зміна обумовлена поступовим зростанням фіскальної ролі єдиного податку, який з 2011р. надходить до місцевих бюджетів. Його частка зросла з 2,72% у 2011 р. до 12,71% у 2018 р. Таке зростання є позитивним, оскільки свідчить про зростання рівня самозайнятості населення, адже платниками єдиного податку є представники малого бізнесу.

Фіскальна роль податку на прибуток, що сплачується до місцевих бюджетів також поступово зростає, з 0,68% у 2008 р. до 4,00% у 2018 р., що пояснюється збільшенням кількості платників податку на прибуток – комунальних підприємств. Також зростає фіскальна роль податку на майно, частка якого у податкових надходженнях у 2018 р. склала 13,45%.

Проаналізовані вище податки не можна вважати нечутливими до коливань динаміки ВВП, адже за своєю сутністю вони є податками на доходи. Напевне, причини нееластичності пов'язані із недоліками в адмініструванні таких податків. Слід зазначити, що місцеві збори вагому фіскальну роль у наповненні місцевих бюджетів не відіграють, їх частка становить менше 1%.

Частка неподаткових надходжень до місцевих бюджетів у ВВП за досліджуваний період зменшилась з 0,81% у 2008 р. до 0,79% у 2018 р., найбільшою частка неподаткових надходжень була у 2017 р., а найменшою – у 2018 р. Зазначену тенденцію не можна охарактеризувати негативно чи позитивно, адже неподатковим надходженням не повинна відводитися ключова фіскальна роль.

Частка офіційних трансфертів у ВВП зросла з 6,71% у 2008 р. до 8,40% у 2018 р., найвищою частка офіційних трансфертів у ВВП була у 2017 р. і становила 9,14%. Слід зазначити, що на відміну від податкових надходжень, зв'язок між динамікою ВВП та часткою офіційних трансфертів у надходженнях до місцевих бюджетів і ВВП тісніший (рис. 2-3).

Як видно з графіків, представлених на рис. 2, між досліджуваними показниками існує поліноміальний зв'язок другого ступеня. Коефіцієнт детермінації показує, що частка офіційних трансфертів у ВВП на 81,25% визначається приростом ВВП. Параметри рівняння показують, що залежність пряма тобто

при зростанні ВВП частка офіційних трансфертів збільшуватиметься, однак на досліджуваному відрізку часу функція прямує до мінімуму, тобто частка трансфертів має зменшуватися.

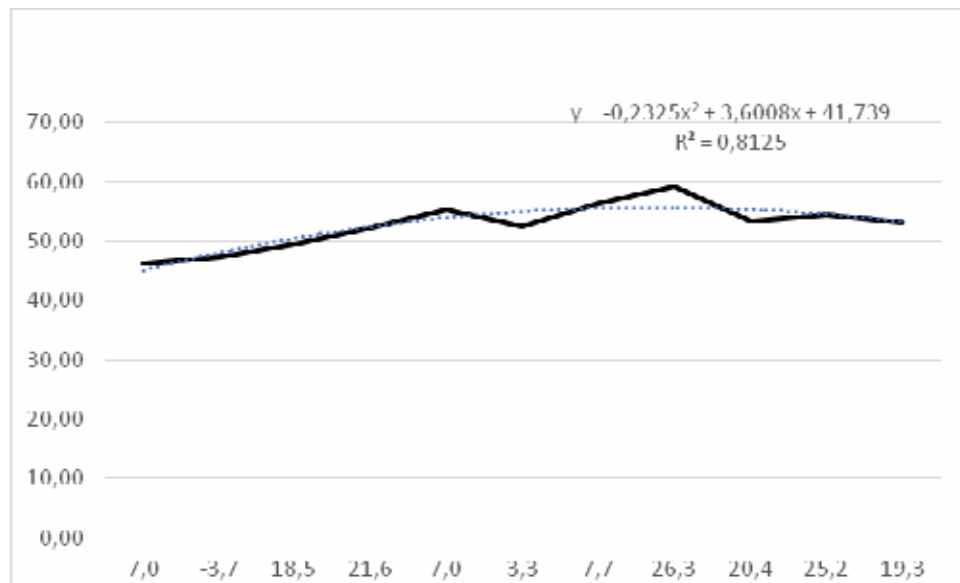


Рис. 2. Залежність частки офіційних трансфертів у загальних доходах бюджету від приросту ВВП в Україні у 2008-2018 рр.

Джерело: побудовано автором

Загалом така динаміка є дещо суперечливою, адже зростання ВВП має супроводжуватися зростанням податкових надходжень, а значить і зменшенням залежності місцевих бюджетів від офіційних трансфертів.

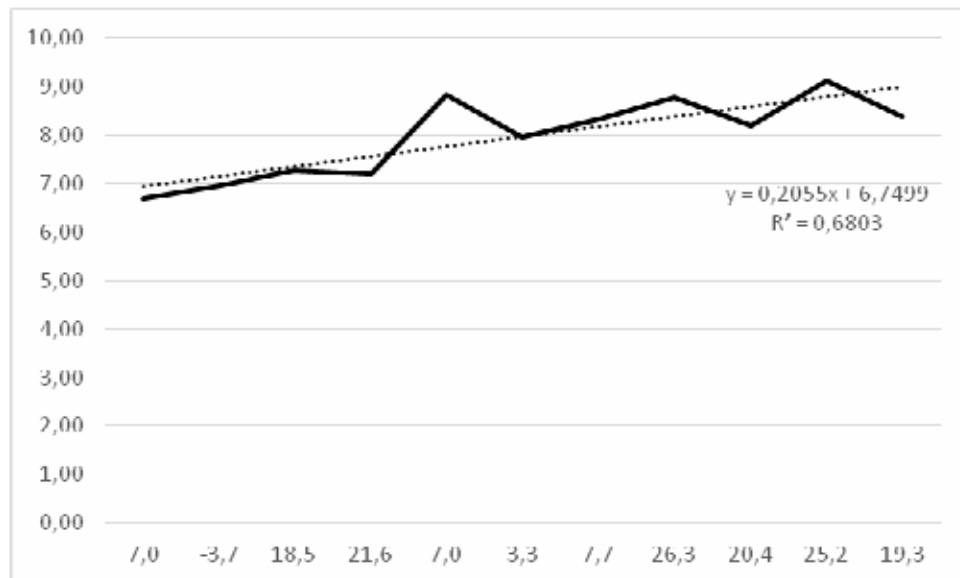


Рис. 3. Залежність частки офіційних трансфертів у ВВП від приросту ВВП в Україні у 2008-2018 рр.

Джерело: побудовано автором

Як видно з графіків, представлених на рис. 3, між досліджуваними показниками є лінійна залежність, коефіцієнт детермінації свідчить, що частка офіційних трансфертів у ВВП на 68,03% визначається динамікою ВВП. Залежність пряма, що можна пояснити збільшенням можливостей державного бюджету щодо надання трансфертів. Однак таку тенденцію можна вважати позитивною тільки у випадку одночасного зростання частки податкових надходжень місцевих бюджетів у ВВП.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Результати аналізу показали, що протягом досліджуваного періоду в структурі доходів місцевих бюджетів переважають трансферти з державного бюджету. Частка податкових надходжень протягом досліджуваного періоду становить менше половини. При цьому динаміка податкових надходжень виявилась нечутливою до зміни динаміки ВВП. Це означає, що на рівень податкових надходжень більший вплив мають інституціональні чинники, ніж економічні. Суперечливий результат було отримано за результатами оцінки зв'язку динаміки ВВП та трансфертів. На відміну від податкових надходжень,

обсяги трансфертів залежать від зміни ВВП, при цьому залежність є поліноміальною. Виявлена тенденція також свідчить про переважання впливу інституціональних чинників на формування дохідної частини місцевих бюджетів. Потенційними інституціональними чинниками є низький рівень розвитку демократії, низький рівень підзвітності уряду, та недостатня обізнаність громадян з їх правами у частині відносин з органами місцевого самоврядування. Перспективою подальших досліджень є аналіз інституціональних чинників, які впливають на формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні.

Література.

1. Кульчицький М.І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: дис. ... док. екон. наук. Львів, 2016. 475 с.
2. Devas, N. and S. Delay (2006), "Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective", *Local Government Studies*, pp. 32:5, 677-695, <http://dx.doi.org/DOI:10.1080/03003930600896293>
3. Hooghe, L., G. Marks and A. Schakel (2009), *The Rise of Regional Authority A comparative study of 42 democracies (1950-2006)*.
4. Faguet (2014), "Decentralization and Governance", *World Development*, vol. 53, pp. 2-13, <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>.
5. Calabrese, Stephen M. 2001. Local redistribution financed by income tax. *Public Finance Review* 29(4):259–303.
6. Fischel, William A. 2001. Municipal corporations, homeowners, and the benefit view of the property tax. In *Propertytaxation and local government finance*, ed. Wallace E. Oates, 33–77. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
7. de Mello, L. & Lago-Peñas, S. 2011. "Local Government Cooperation for Joint Provision: the Experiences of Brazil and Spain with intermunicipal Consortia. In Lago-Peñas, S. & Martinez-Vazquez, J. (eds): *The Challenge of Local Government Size* (Cheltenham: Edward Elgar) pp. 221-241.
8. Ezcurra, R. and A. Rodríguez-Pose (2010), "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis", *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, 10(5), pp. 619-644, <http://ideas.repec.org/s/oup/jecgeo.html>.
9. Sacchi, A. and S. Salotti (2014), "The effects of fiscal decentralization on household income inequality: Some empirical evidence", *Spatial Economic Analysis* 9(2), pp. 202-222.
10. Sepulveda, C. and J. Martinez-Vazquez (2011), "The consequences of fiscal decentralization on poverty and income inequality", *Environment and Planning C: Government and Policy* 29(2), pp. 321-343.
11. Tselios, V. et al. (2012), "Income inequality, decentralisation and regional development in Western Europe", *Environment and Planning A* 44(6), pp. 1278– 1301.

References.

1. Kulchytskyi, M.I. (2016), "Inter-budgetary relations in the economic system of Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Lviv, Ukraine.
2. Devas, N. and Delay, S. (2006), "Local democracy and the challenges of decentralising the state: An international perspective", *Local Government Studies*, vol. 32:5, pp. 677-695. <http://dx.doi.org/DOI:10.1080/03003930600896293>.
3. Hooghe, L. Marks, G. and Schakel, A. (2009), "The Rise of Regional Authority A comparative study of 42 democracies (1950-2006)", available at: (Accessed 10 Dec 2019).
4. Faguet (2014), "Decentralization and Governance", *World Development*, vol. 53, pp. 2-13. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.002>.
5. Calabrese, S. M. (2001), "Local redistribution financed by income tax", *Public Finance Review*, vol. 29(4), pp. 259–303.
6. Fischel, W. A. (2001), "Municipal corporations, homeowners, and the benefit view of the property tax", In *Propertytaxation and local government finance*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, pp. 33–77.
7. de Mello, L. and Lago-Peñas, S. (2011), "Local Government Cooperation for Joint Provision: the Experiences of Brazil and Spain with intermunicipal Consortia", *The Challenge of Local Government Size* (Cheltenham: Edward Elgar), pp. 221-241.
8. Ezcurra, R. and Rodríguez-Pose, A. (2010), "Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis", *Journal of Economic Geography*, Oxford University Press, vol. 10(5), pp. 619-644, available at: <http://ideas.repec.org/s/oup/jecgeo.html> (Accessed 10 Dec 2019).
9. Sacchi, A. and Salotti, S. (2014), "The effects of fiscal decentralization on household income inequality: Some empirical evidence", *Spatial Economic Analysis*, vol. 9(2), pp. 202-222.
10. Sepulveda, C. and Martinez-Vazquez, J. (2011), "The consequences of fiscal decentralization on poverty and income inequality", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 29(2), pp. 321-343.
11. Tselios, V. (2012), "Income inequality, decentralisation and regional development in Western Europe", *Environment and Planning A*, vol. 44(6), pp. 1278– 1301.