

УДОСКОНАЛЕННЯ НАУКОВО-ПРАКТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ*

О. О. Захаркін, канд. екон. наук, доцент;
Сумський державний університет, м. Суми, Україна

У статті проаналізовано структуру дохідної частини місцевих бюджетів у 1998–2010 рр. та структуровано доходи місцевих бюджетів України залежно від фіскального значення та складності управління ними.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, рейтингова оцінка, матриця розподілу.

В статье проанализирована структура доходной части местных бюджетов в 1998-2010 гг. и структурированы доходы местных бюджетов Украины в зависимости от фискального значения и сложности управления ими.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, рейтинговая оценка, матрица распределения.

ВСТУП

Діюча система мобілізації доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що відображається нарощуванням обсягів міжбюджетних трансфертів. У зв'язку з цим постає нагальна потреба в удосконаленні теоретичних та практичних підходів до формування дохідної частини місцевих бюджетів з метою її стабільності та зміцнення.

Проблеми формування та оптимізації дохідної частини місцевих бюджетів досліджували вітчизняні й зарубіжні вчені: О. Василик, А. Даниленко, О. Кириленко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, С. Юрій, О. Тимченко, Ю. Сибірянська, Ц. Огонь, А. Вагнер, Л. Штейн. Однак соціально-економічний розвиток держави вимагає пошуку нових підходів до формування дохідної бази місцевих бюджетів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою роботи є удосконалення теоретичних та практичних підходів до формування дохідної частини місцевих бюджетів України.

РЕЗУЛЬТАТИ

У законодавстві та економічній літературі є різні визначення поняття «доходи місцевих бюджетів», але єдиного підходу щодо трактування їх сутності немає. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених в установленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів [3]. Вовна Н.І. зазначає, що доходи місцевих бюджетів – це частина фінансових ресурсів держави, які згідно з діючим бюджетним законодавством є власними та закріпленими видами надходжень, що мобілізуються у фондах грошових коштів органів місцевого самоврядування за рахунок податкових, неподаткових видів доходів, надходжень від операцій з капіталом та надходжень до цільових фондів з метою забезпечення ефективного виконання власних та делегованих функцій і повноважень місцевої влади [5].

*Стаття рекомендована до друку доктором економічних наук Леоновим С. В., ДВНЗ Українська академія банківської справи НБУ, м. Суми

У загальному вигляді згідної зі ст. 64–69 Бюджетного кодексу України [2] склад доходів місцевого бюджету подано на рисунку 1.

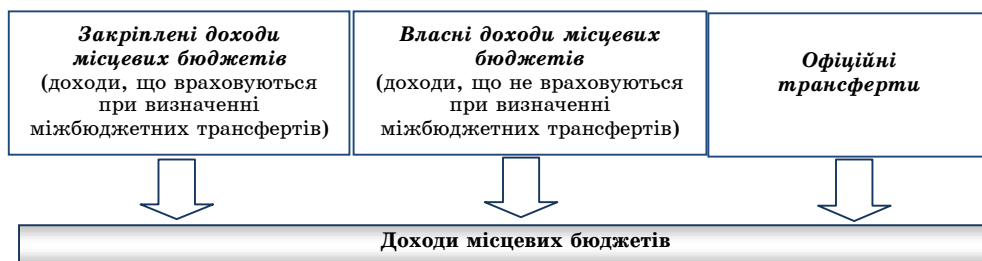


Рисунок 1 – Структура доходів місцевих бюджетів

Перед тим як розпочати аналіз дохідної частини місцевих бюджетів, необхідно ознайомитися з процесом формування цієї частини.

Вихідними принципами формування доходів місцевих бюджетів є економічний принцип, принципи справедливого оподаткування, фіскальної справедливості та фінансової автономії.

Мобілізація доходів бюджету може проводитися на податковій і неподатковій основі, а також за допомогою спеціальних надходжень до місцевих бюджетів: доходів від операцій з капіталом, цільових фондів, міжбюджетних офіційних трансфертів.

У процесі дослідження дохідної частини місцевих бюджетів нами було використано такі методи аналізу: структурно-динамічний аналіз (для визначення абсолютних та відносних змін статей бюджету за визначений період), графічний (для наочного відображення абсолютних та відносних змін статей бюджету) та метод рейтингової оцінки (для визначення фіскальної значущості доходів місцевих бюджетів та ступеня складності в управлінні з позиції їх мобілізації).

Для адекватної оцінки отриманих результатів аналіз дохідної частини місцевих бюджетів України проводився за період з 1998 по 2010 рік.

На основі статистичних даних [8; 9; 10] побудовано графік (рис. 2), відповідно до якого можна зробити такі висновки: місцеві бюджети України формуються головним чином за рахунок податкових надходжень і офіційних трансфертів, неподаткові надходження становлять незначну частку, проте впродовж аналізованого періоду їх частка істотно не змінюється (така роль неподаткових надходжень пояснюється спробою держави частково вирішувати фіскальні проблеми в умовах фінансової кризи не за рахунок збільшення податків, а введенням нових неподаткових зборів і платежів; значне збільшення неподаткових доходів у 2001 р. виникло за рахунок включення до дохідної частини зведеного бюджету власних надходжень бюджетних установ, які до 2000 р. не обліковувалися в доходах бюджетів).

Основним джерелом податкових надходжень є податки та обов'язкові платежі до бюджетів. Роль податків у формуванні доходів бюджету в Україні постійно змінюється, але загальною тенденцією є переважання питомої частки податків на доходи та капітал над іншими джерелами податкових надходжень та зростання їх питомої частки з 45,3% у 1998 р. до 75,72% у 2010 р. Другою за важливістю є питома частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів, їх частка коливається від 9,72% у 1998 р. до 14,43% у 2010 р. Податки на власність, внутрішні податки на товари та послуги та інші податки займають незначну питому вагу у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів.

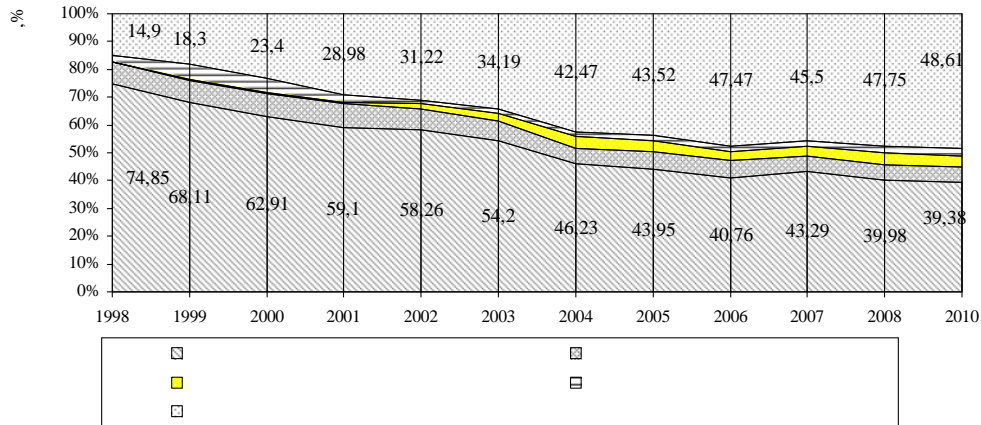


Рисунок 2 – Структура доходів місцевих бюджетів України (1998–2010 рр.)

Для оцінки ефективності справляння місцевих податків і зборів та фінансової незалежності місцевого самоврядування у вітчизняних літературних джерелах найчастіше використовують показник їх фактичних надходжень до місцевих бюджетів (рис. 3).

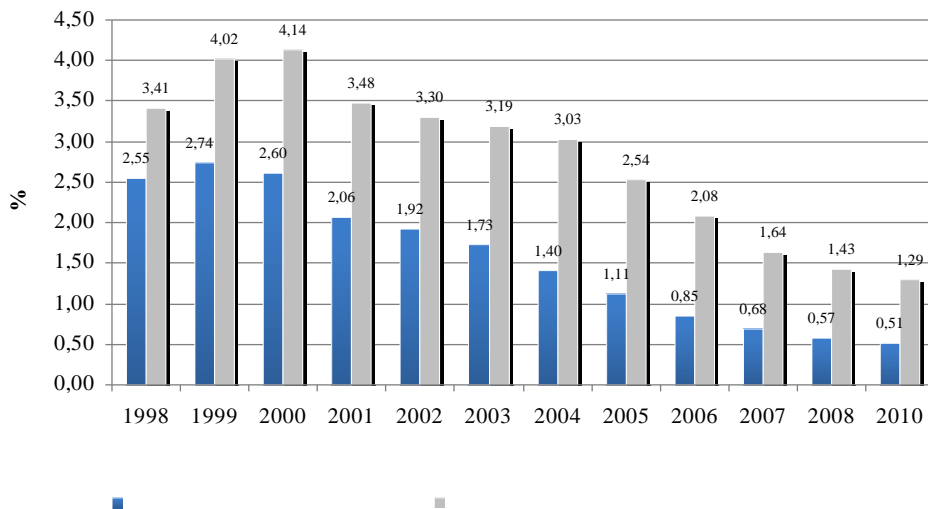


Рисунок 3 – Питома вага місцевих податків і зборів за період 1998–2010 рр.

Наведені на рисунку 3 статистичні дані свідчать про те, що місцеві податки і збори не відіграють вагомої фінансової ролі у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Так, питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів зменшилася з 2,74% у 1998 р. до 0,51% у 2010 р. (у той самий час питома вага в податкових надходженнях становила 4,02% та 1,29% відповідно). Вищезазначені цифри свідчать про мінімальний вплив локальних податкових платежів на регіональний розвиток.

Низька фінансова роль місцевих податків та зборів підтверджується тим, що основними джерелами податкових надходжень місцевих

бюджетів упродовж досліджуваного періоду були податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого в 2010 р. становила 74,96%, плата за землю (14,15%), а також низка інших загальнодержавних податкових платежів. Зазначені цифри свідчать про критичний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що негативно позначається на рівні виконання конституційно закріплених за ними обов'язків та якості наданих суспільних послуг.

Така ситуація свідчить про недостатність власної дохідної бази місцевих бюджетів, а особливо бази місцевого оподаткування, і підтверджує зроблені нами вище висновки. Таким чином, фіскальна ефективність місцевих податків є низькою та має тенденцію до зменшення. Такий стан певною мірою суперечить одному з основних принципів місцевого самоврядування, зафіксованих в Європейській хартії про місцеве самоврядування, Конституції і законах України, а саме принципу правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування [1; 3; 4].

На основі рейтингової оцінки доходів бюджету України О. Тимченко та Ю. Сибірянської [7] нами було розроблено рейтингову оцінку системи доходів місцевих бюджетів для визначення їх місця у цій системі та розроблення рекомендацій до змін у їх структурі. Для побудови матриці розподілу доходів нами було виділено критерії структуризації доходів бюджету: частка в сукупних доходах, повнота сплати, витрати на мобілізацію, можливість ухиляння від сплати, динаміка змін доходів у структурі доходів місцевих бюджетів. На основі цих критеріїв нами було визначено рейтинги для кожного джерела доходів, проведено їх рейтингову оцінку на основі запропонованої шкали порівняння та згруповано залежно від ступеня складності управління ними на осі в діапазоні від 0 до 1 та від їх значення в наповненні дохідної частини місцевих бюджетів на іншій осі (також у діапазоні від 0 до 1) залежно від частки у структурі.

Використовуючи звітну інформацію Міністерства фінансів України, Державного казначейства України [8; 10], нами було здійснено розрахунки та присвоєно кожному джерелу доходів місцевих бюджетів бали за рейтингами 0–6, а також розраховано сукупну рейтингову оцінку (PCO) і питому частку окремого доходу в сукупних доходах місцевих бюджетів. Чим вищий показник PCO, тим легше управляти даним джерелом, і навпаки.

PCO розрахована за формулою

$$PCO = \sum_{i=1}^n W_i \cdot R_i, \quad (1)$$

де W_i – коефіцієнт вагомості i -го критерію;

R_i – бальна оцінка i -го критерію;

n – кількість критеріїв, що враховувалися при групуванні доходів місцевих бюджетів.

На основі отриманих у результаті розрахунків даних ми побудували зведену таблицю взаємозалежності рейтингів (табл. 1), у якій кожному значенню сукупної рейтингової оцінки й діапазону питомої ваги доходів у сукупних доходах місцевих бюджетів присвоїли значення від 0 до 1 з метою подальшої побудови матриці розподілу доходів.

Таблиця 1 – Зведена таблиця оцінки доходів місцевих бюджетів*

Групування за ознакою ступеня складності управління доходом		Групування за ознакою ступеня складності управління доходом	
Сукупна рейтингова оцінка (СРО)	Значення по осі Y (від 0 до 1)	Частка доходу в сукупних доходах місцевих бюджетів, %	Значення по осі Y (від 0 до 1)
0,00	0,00	0-0,05%	0,00
0,41	0,10	0,05-0,1%	0,10
0,82	0,20	0,1-1%	0,20
1,23	0,30	1-2%	0,30
1,64	0,40	2-3%	0,40
2,05	0,50	3-5%	0,50
2,46	0,60	5-7%	0,60
2,87	0,70	7-10%	0,70
3,28	0,80	10-15%	0,80
3,69	0,90	15-20%	0,90
4,10	1,00	20% і більше	1,00

* – Складено та розраховано авторами на основі даних Міністерства фінансів України та Державного казначейства України [8; 10]

Наведена на рисунку 4 діаграма поділена на чотири рівні області:

1) по осі X від 0 до 1 розташовані доходи залежно від їх значення для бюджету, де 0 – мінімальне значення, 1 – максимальне;

2) по осі Y – розташовані доходи залежно від ступеня складності управління ними, де 0 характеризує найскладніші з точки зору управління, а 1 – найпростіші в управлінні джерела.

На рисунку 4 зображений 21 вид доходів, які, на нашу думку, наочно відображають ідею структуризації. Діаметр куль відповідає середньому значенню частки надходжень відповідних доходів у сукупних доходах місцевих бюджетів у 1998–2010 роках.

До **групи I** ми віднесли доходи, які не потребують значних затрат та зусиль на управління (на планування, мобілізацію та контроль) і одночасно мають суттєве фіскальне значення, забезпечуючи високі надходження до бюджету (кожне джерело в цій групі у 1998–2010 роках забезпечувало від 3 до 40% доходів місцевих бюджетів). Доходи **групи II** також забезпечують досить високі надходження до бюджету, як і доходи групи I, але їх особливість полягає у більш високому ступені складності управління ними порівняно з доходами груп I та III. Відтак слід вдосконалювати технології управління окремо кожним видом доходу або розробляти нові. У **групі III** знаходяться досить прості в управлінні доходи, але вони не мають істотного фіскального значення для бюджету. Якщо за певних умов їхнє фіскальне значення знизиться або ж ускладниться управління ними, то такі доходи доцільно вилучити із системи доходів. **Група IV** є критичною. Це затратні в управлінні доходи, які не мають істотного фіскального значення, забезпечуючи менше 2% сукупних доходів місцевих бюджетів України. Вилучення таких видів доходів сприятиме зниженню рівня переобтяження бюджету дрібними і складними в управлінні доходами.

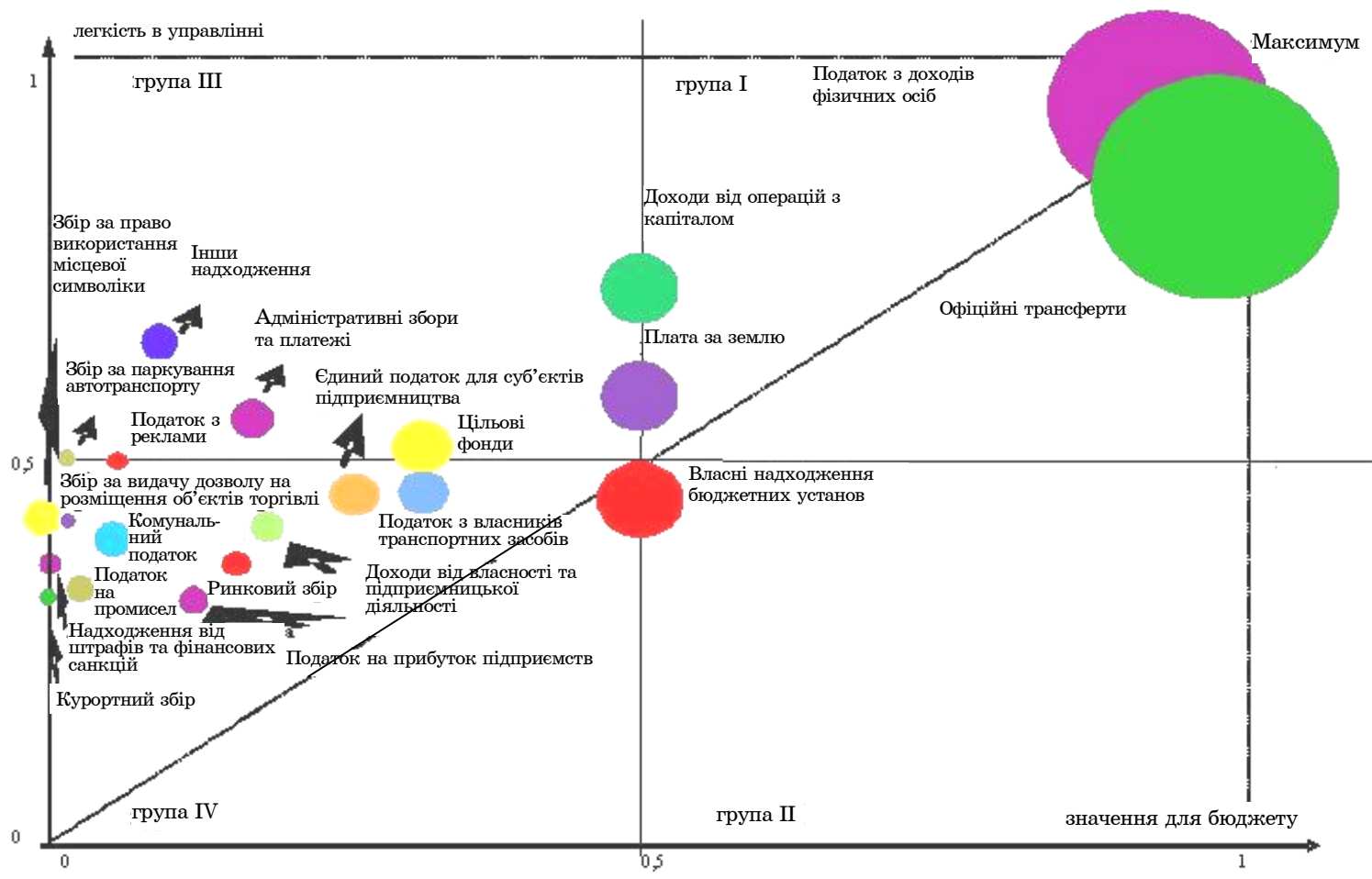


Рисунок 4 – Розподіл доходів бюджету залежно від складності управління ними та значення для бюджету

ВИСНОВКИ

Таким чином, можна зробити такий висновок: склад і структура доходів місцевих бюджетів постійно змінюються, що зумовлюється як постійними перетвореннями в податковій системі України, так і намаганням держави вирішити проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок здебільшого мірі не податкових надходжень, а міжбюджетних трансфертів та спеціальних надходжень до місцевих бюджетів.

Виявлено, що сучасна система оподаткування місцевими податками і зборами в Україні насамперед не відповідає загальноновизнаним у світовій практиці критеріям самодостатності та економічної доцільності. На основі рейтингової оцінки системи доходів місцевих бюджетів визначено їх місце у цій системі та запропоновано рекомендації щодо змін у їх структурі.

SUMMARY

AN IMPROVEMENT OF THE SCIENTIFIC AND PRACTICAL APPROACHES TO CREATING A PROFITABLE PART OF LOCAL BUDGETS

O.O. Zaharkin,

Sumy State University, Sumy, Ukraine

The structure of revenues of local budgets in 1998-2010 was analyzed in this article. Incomes of local budgets in Ukraine based on the fiscal importance and complexity of them were structured.

Key words: *local budgets, the revenues of local budgets, rating, matrix of distribution.*

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України // Закони України: в 11 т. – Верховна Рада України: Ін-т законодавства. – К., 1997. – Т. 10. – С. 3-41.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 р. № 2542-III зі змінами та доповненнями - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/1963>.
3. Закон України від 21 травня 1997р. № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» (зі змінами і доповненнями) - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. № 994_996 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Вовна Н. І. Доходи місцевих бюджетів: оптимізація формування та резерви зростання : дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / Н. І. Вовна. – Тернопільський державний економічний ун-т. – Т., 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ard/2006/06vnifrz.zip>
6. Малий І. Й. Податки як інструмент державного регулювання економічних процесів / І. Й. Малий // Вісник ТАНГ. – 2000. – № 15, Ч. 2.– С. 23–27.
7. Тимченко О. М. Оптимізація структури доходів бюджету: застосування рейтингової оцінки / О. М. Тимченко, Ю. В. Сибірянська // Фінанси України. – 2008. - № 7. – С. 17-27.
8. Сайт Державного казначейства України - www.treasury.gov.ua/main/uk/index
9. Сайт Державного комітету статистики - www.ukrstat.gov.ua
10. Сайт Міністерства фінансів України. - www.minfin.gov.ua

Надійшла до редакції 31 травня 2012 р.