



ПРАГМАТИКА ПЛАНУВАННЯ ПЕРШОГО КОШИКУ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Мар'ян ТРИПАК

Розглянуто планування доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні між-бюджетних трансфертів в сучасних умовах. Значну увагу приділено поетапному плануванню першого кошику доходів органів місцевого самоврядування при розрахунку індексу відносної податкоспроможності з врахуванням методу ковзної середньої та коефіцієнту актуалізації індексів відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

The article deals with planning of local budgets profits which are taken into account at determination of budgetary transfers in modern terms. Considerable attention is paid to the stage-by-stage planning of the first basket of local self-government bodies profits at the calculation of relative taxable capacity index taking into account the method of sliding middle and the actualization coefficient of administrative-territorial unit relative taxable capacity indices.

Після здобуття незалежності перед Україною постали завдання становлення такої бюджетної системи, яка відповідає ринковим умовам, нормам та ідеалам правового суспільства. Такі прагнення визначені, з одного боку, необхідністю формування в Україні фінансово спроможного місцевого самоврядування як необхідної умови розвитку демократичного суспільства, з іншого – потребою ефективного функціонування системи державних і місцевих фінансів.

За таких умов постає необхідність побудови нової моделі формування місцевих бюджетів, яка б забезпечувала оптимальний фіскальний та стимулюючий ефект і відповідала політико-владним реаліям сьогодення, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фіскальних відносин та підтримувала ефективність бюджетної системи. Саме тому питання вдосконалення планування доходів місцевих бюджетів як складової фіскальної політики держави загалом, є

одним із пріоритетів фінансово-економічних та адміністративних трансформацій в Україні.

Проблематика доходів місцевих бюджетів привертає увагу багатьох представників вітчизняної фінансової науки. Серед вчених варто виділити внесок, насамперед: В. Андрущенко, О. Василика, В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, Ц. Огня, В. Опаріна, В. Павлова, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія та інших. Окремі питання, пов'язанні з даною проблемою, піднімаються в періодичній літературі. Ознайомлення з наявними публікаціями дало можливість оцінити теоретичний і практичний рівень планування місцевих бюджетів за доходами. Проте, у наукових роботах приділено недостатньо уваги прагматичі формування доходів місцевих бюджетів в умовах утвердження в Україні економіки ринкового типу, зокрема, методології планування "кошиків" доходів органів місцевого самоврядування, що зумовлює актуальність проблеми, якій присвячена дана наукова стаття.

Провідна ідея публікації полягає у визначенні оптимальних форм та інструментів розбудови регіональної фіскальної політики шляхом дослідження концептуальних засад формування місцевих бюджетів і внесення рекомендацій прагматичного характеру щодо ефективного планування кошику № 1 доходів місцевих бюджетів з метою підвищення самодостатності місцевого самоврядування в Україні.

Згідно чинного законодавства, до доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик № 1) віднесено: податок з доходів фізичних осіб; плату за землю; державне мито; плату за ліцензії; плату за державну реєстрацію підприємницької діяльності; плату за торговий патент; єдиний податок на підприємницьку діяльність; штрафи та фінансові санкції; інші платежі згідно діючого бюджетного законодавства.

При здійсненні розрахунків та плануванні показників доходів місцевих бюджетів, визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів Міністерство фінансів України керується положеннями Конституції України, Бюджетного кодексу України, Постановами Кабінету Міністрів України "Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на плановий бюджетний рік" та Верховної Ради України "Про Основні напрями бюджетної політики на плановий бюджетний рік", іншими законами України та нормативно-правовими актами, що не суперечать бюджетному законодавству. Розрахунки здійснюються на основі макроекономічних показників в цілому по державі; при розподілі бюджетних ресурсів між територіями враховуються удосконалені підходи за більш об'єктивними критеріями як стосовно дохідної, так і видаткової частини бюджету. Основними принципами при формуванні бюджетних взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням є:

- передача владних функцій та відповідних бюджетних ресурсів з центрального і обласного рівнів бюджетам територіальних громад;
- регіональний розвиток та посилення ролі місцевого самоврядування [3].

Обсяг доходів місцевих бюджетів I-го кошику здійснюється шляхом прямого розрахунку із застосуванням індексу відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що обраховуються на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків та зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди перед тим роком, у якому формуються показники бюджету на плановий бюджетний період. Формула розрахунків індексу відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці затверджується Кабінетом Міністрів України. При обчисленні обсягу доходів кошика № 1 також враховуються втрати закріплених доходів відповідних місцевих бюджетів унаслідок надання пільг платникам податків згідно рішень відповідних рад. Разом з цим, розрахунок обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, здійснюється і на підставі прогнозу обсягу доходів бюджету, визначеного на основі прогнозних основних макропоказників економічного і соціального розвитку на плановий бюджетний період.

Розрахунок обсягу I-го кошика доходів, закріплених за відповідними бюджетами здійснюється на підставі прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного з основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий рік, а також шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності.

Індекс відносної податкоспроможності району є коефіцієнтом (K_r), що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одного мешканця, для визначення якого використовувався обсяг кошику доходів бюджету місцевого самоврядування, визначений відповідно до статей 64 та 66 Бюджетного кодексу України [1]. Індекс відносної податкоспроможності відповідно до діючого бюджетного законодавства вираховується за такою формулою [7]:

$$K_i = [((D_{i1} + L_{i1}) / (D_{u1} + L_{u1}) \times N_{u1} \times 0,299) + ((D_{i2} + L_{i2}) / (D_{u2} + L_{u2}) \times N_{u2} \times 0,332) + ((D_{i3} + L_{i3}) / (D_{u3} + L_{u3}) \times N_{u3} \times 0,369)] / (N_{i1} \times 0,299 + N_{i2} \times 0,332 + N_{i3} \times 0,369),$$

де D_{u1} , D_{u2} , D_{u3} , D_{i1} , D_{i2} і D_{i3} – обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за зведеним бюджетом району (зведеним бюджетом міста) та районним (міським) бюджетом, бюджетами місцевого самоврядування за звітними даними про їх фактичні надходження за відповідні роки базового періоду;

L_{u1} , L_{u2} , L_{u3} , L_{i1} , L_{i2} і L_{i3} – сума пільг, наданих органами місцевого самоврядування з податків і зборів, що включені до обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за зведеним бюджетом району (зведеним бюджетом міста) та районним (міським) бюджетом, бюджетами місцевого самоврядування за відповідні роки базового періоду;

N_{u1} , N_{u2} , N_{u3} , N_{i1} , N_{i2} і N_{i3} – чисельність наявного населення району (міста) та адміністративно-територіальної одиниці за відповідний рік базового періоду (на 1 січня року, що настає за базовим);

$0,299$; $0,332$; $0,369$ – вагові коефіцієнти;

D_{u4} – прогнозний обсяг доходів (кошика доходів) зведеного бюджету району (зведеного бюджету міста), врахований під час визначення обсягу міжбюджетного трансферту між державним бюджетом та зведеним бюджетом району (зведеним бюджетом міста), на планований бюджетний період без урахування обсягу податку з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу.

В процесі дослідження було проаналізовано порядок планування I -го кошика доходів на 2007 рік на прикладі місцевих бюджетів Новоселицького району Чернівецької області. З'ясовано, що для визначення прогнозних обсягів надходжень на плановий бюджетний період необхідно:

- визначити фактичні надходження по кожному виду доходів бюджетів за три попередні до планового року;

- проаналізувати економічні фактори, що впливають на обсяги надходжень і визначити їх тенденції на наступний рік;
- встановити прозору базу надходжень, виключивши переплати, пільги, погашення заборгованостей за минулі роки, недоїмку на кінець року тощо;
- вивчити динаміку надходження доходів за кожним видом, визначити сталі тенденції, які, швидше за все, зберуться наступного року;
- проаналізувати дані щодо податкової спроможності адміністративно-територіальних одиниць, визначити рейтинги власної території відносно надходжень до бюджету та порівняти з територіями, які мають кращі результати за рівних умов, зробити висновки відносно причин недовиконання;
- зібрати необхідну статистичну інформацію щодо фінансово-економічної діяльності підприємств та організацій;
- вивчити зміни в законодавстві, що впливатимуть на обсяги надходжень до місцевих бюджетів наступного року;
- проаналізувати власні рішення стосовно ставок податків і зборів, податкових пільг, податкової бази і обґрунтувати необхідність внесених змін до них тощо.

Розрахунок доходів I -го кошику в аналізованому регіоні показано в таблиці 1. Методологію планування доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (I -го кошику) було поділено нами на 7 етапів розрахунку.

Перший етап розрахунку.

Проводиться розрахунок індексу відносної податкоспроможності на 2007 рік з використанням методу ковзної середньої.

$$K_i = ((5205/86) \times 86 \times 0,299) + ((5638,3/85,5) \times 85,5 \times 0,332) + ((351,8/84,8) \times 84,8 \times 0,369) / (86 \times 0,299 + 85,5 \times 0,332 + 84,8 \times 0,369)$$

Другий етап розрахунку.

Надалі розраховується попередній прогнозний обсяг доходів I кошику на 2007 рік

Таблиця 1
Розрахунок доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів на 2007 рік
Новоселицького району Чернівецької області тис. грн.

ПОКАЗНИКИ	2003										2004										2005										2006										2007 рік																																												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
Умова розрахунку	86	85.5	84.8	5205.9	5 638.3	7 351.8	6 443.4	8604	0.2374	0.3215	0.3421	0.3401	0.3233	0.3037	11855.9	11 871.4	11 855.9	198.6	12 054.5																																																																		
населення (тис. осіб) 2003																																																																																					
населення (тис. осіб) 2004																																																																																					
населення (тис. осіб) 2005																																																																																					
2003																																																																																					
2004																																																																																					
2005																																																																																					
1 м. 2005 року																																																																																					
1 м. 2006 року																																																																																					
2003																																																																																					
2004																																																																																					
2005																																																																																					
1 м. 2005 року (з врахуванням коригування)																																																																																					
1 м. 2006 року (без віськовослужбовців)																																																																																					
2007 прогноз (Індекс розраховано з використанням методу ковзної середньої)																																																																																					
Доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів																																																																																					
Індекси податкоспроможності міст і районів по доходах, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (середній по району)																																																																																					
Попередній прогнозний обсяг доходів і кошику на 2007 рік (RDzak)																																																																																					
коэффициент актуализации индексов относной податкоспроможности 8м. 2006 року до 8м.2005 (A1)																																																																																					
Форахункова величина доходів і кошику на 2007 рік із застосуванням коефіцієнту зміни індексів відносної податкоспроможності (D1)																																																																																					
Індекс відносної податкоспроможності на 2007 рік (K17) виходячи з розрахункової величини доходів і кошику місцевих бюджетів, вирахованої із застосуванням коефіцієнту зміни індексів відносної податкоспроможності																																																																																					
Обсяг доходів і кошику на 2007 рік без податку з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами																																																																																					
Обсяг доходів і кошику на 2007 рік без податку з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами																																																																																					
Податок з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами																																																																																					
Обсяг доходів і кошику на 2007 рік (Dzak)																																																																																					

*Таблиця побудована на основі аналітичних даних фінансового управління Новоселицької райдержадміністрації в Чернівецькій області

(RD_{izak}).

$$RD_{izak} = K_i \times (86 \times 0,299 + 85,5 \times 0,332 + 84,8 \times 0,369) \times 11855,9 / (86 \times 0,299 + 85,5 \times 0,332 + 84,8 \times 0,369)$$

Третій етап розрахунку.

Наступним етапом розрахунку є коефіцієнт актуалізації індексів відносної податкоспроможності (λ_i). Цей показник визначається на базі порівняння індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці за 2005 рік (K_{i5}) та індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці за 2004 рік (K_{i4}).

$$\lambda_i = K_{i5} / K_{i4}$$

Четвертий етап розрахунку показує розрахункову величину доходів першого кошику на 2007 рік із застосуванням коефіцієнту зміни індексів відносної податкоспроможності (D_r).

$$D_r = RD_{izak} \times \lambda_i = (5205/86) \times 86 \times 0,299 + ((5638,3/85,5) \times 85,5 \times 0,332) + ((351,8/84,8) \times 84,8 \times 0,369) / (86 \times 0,299 + 85,5 \times 0,332 + 84,8 \times 0,369) \times (86 \times 0,299 + 85,5 \times 0,332 + 84,8 \times 0,369) \times 11855,9 / (86 \times 0,299 + 85,5 \times 0,332 + 84,8 \times 0,369) \times \lambda_i = 11\,871,4$$

П'ятий етап розрахунку.

Розраховуємо індекс відносної податкоспроможності на 2007 рік (K_{i7}), виходячи з розрахункової величини доходів I-го кошику місцевих бюджетів, вирахованої із застосуванням коефіцієнту зміни індексів відносної податкоспроможності.

$$K_{i7} = (D_{r1} / Ni3) / (11871,4 / 84,7) = 11855,9$$

Шостий етап розрахунку.

Розраховується обсяг доходів I-го кошику на 2007 рік без податку з доходів фізичних осіб, що утримується з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу (D_w).

$$D_w = (K_{i7} \times 84,8) / (11\,855,9 \times 84,8) = 198,6$$

Останній етап розрахунку.

Розраховуємо обсяг доходів I-го кошику на 2007 рік:

$$D_{izak} = 11855,9 + 198,6 = 12054,5$$

Завершивши розрахунок формування доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, аналізованої нами адміністративно-територіальної одиниці на 2007 рік, за допомогою методу ковзної середньої та коефіцієнту актуалізації індексів відносної податкоспроможності, а також дослідивши мобілізацію цих надходжень за 2003–2006 рр. та очікуваних надходжень в 2007 році (рис. 1) можна зробити висновок, що планування доходів цього кошика запропонованим чином можна охарактеризувати як прагматично-обґрунтований та реальний процес встановлення обсягів і джерел надходжень в регіоні.

Отже, з формульного розрахунку видно, що використання такої методики в бюджетному плануванні дає можливість досягнути одну із найважливіших цілей Бюджетного кодексу: забезпечення органам місцевого самоврядування у середньостроковій перспективі стабільної бюджетної ситуації, без якої неможливо належним чином управляти територіями. Формула створює також стимули до заощадження витрат і мобілізації додаткових доходів, оскільки показник розрахункової витраткової потреби базується на розрахунках витраткових нормативів, а розрахункова доходоспроможність залежить від ефективності та потенціалу дохідної бази. Водночас, зусилля місцевого самоврядування, спрямовані на заощадження витрат або нарощування бази оподаткування не позначаються на обсягах дотації, обчислених за формулою, бо вона сприймається як одноразовий платіж. Формула має певний елемент гнучкості, що дозволяє забезпечити оптимальний рівень вирівнювання [5].

У результаті дослідження теоретичних та практичних засад бюджетного планування I-го кошику доходів місцевих бюджетів та його особливостей у сучасних умовах ми прийшли до таких висновків.

1. Бюджетному плануванню належить вагоме значення, оскільки від правильного визначення планових показників бюджету залежить рівень його виконання. Вирішення про-

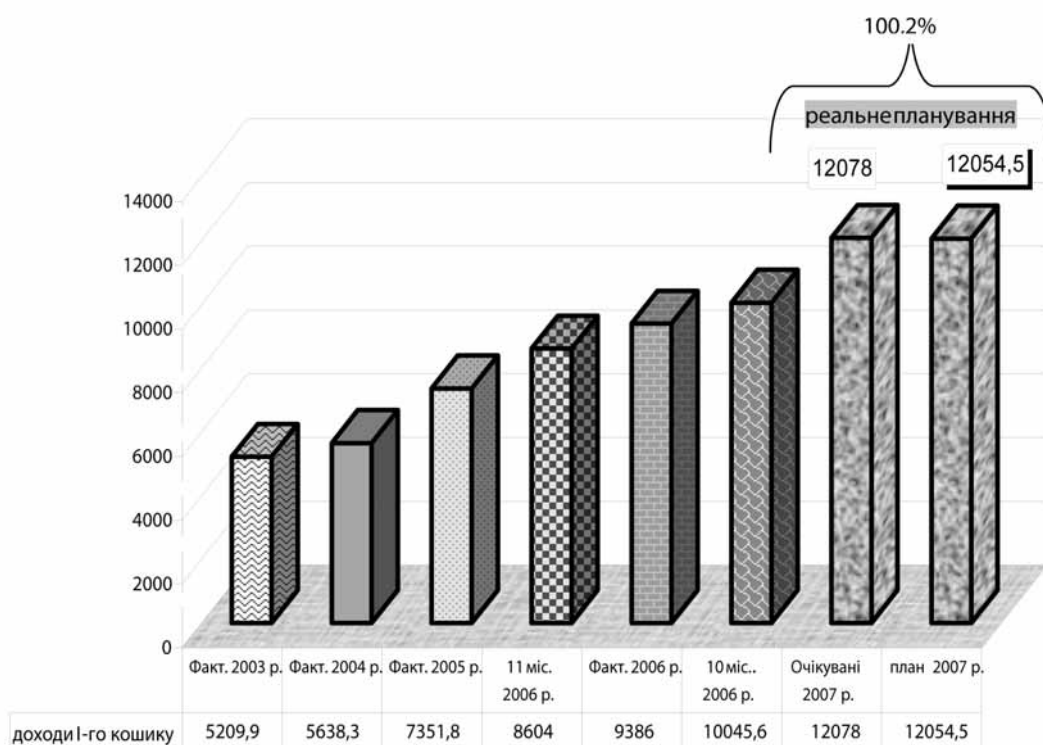


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів Новоселицького району Чернівецької області за 2003–2007 рр.

*Побудовано на основі аналітичних даних фінансового управління Новоселицької райдержадміністрації в Чернівецькій області

блем бюджетного планування частково може бути забезпечене за умови розробки і застосування відповідних нових підходів в сфері планування фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень в Україні, які дадуть змогу забезпечити ефективний розподіл та використання бюджетних коштів, оскільки проблема неефективного використання коштів та поліпшення якості надання державних послуг є давно назрілою проблемою, особливо за умов нестачі бюджетних ресурсів.

2. Методика планування доходів місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, за допомогою методу ковзної середньої та коефіцієнту актуалізації індексів відносної податкоспроможності, містить недоліки, а саме:

- для розрахунку індексу відносної податкоспроможності адміністративно-

територіальної одиниці не враховується недоїмка (заборгованість перед бюджетом) та переоплати по цих надходженням;

- не враховується чисельність населення, яке працює за кордоном (у регіоні і в країні у цілому);
- не враховуються ухилення від сплати податку на доходи з фізичних осіб (проведення виплат заробітної плати у “конвертах”);
- щорічно змінюється політична ситуація, а надалі і законодавство, яке визначає порядок формульних розрахунків в сфері бюджетного планування доходів місцевих бюджетів;
- в методиці використовуються необґрунтовані вагові коефіцієнти тощо.

3. При плануванні надходжень першого кошику місцевих бюджетів в аналізованій

адміністративно-територіальній одиниці перевагу можна віддати принципу бюджетної еквівалентності, або принципу національної солідарності. В основі першого лежать ідеї податкової справедливості, вжиті в даному випадку не тільки стосовно окремих громадян або підприємств, але і жителів регіону в цілому. Відповідно до цього принципу доходи місцевих бюджетів повинні відповідати тому податковому навантаженню, що несуть жителі регіону, а, отже, можливості одержання ними суспільних благ і послуг, наданих за рахунок місцевих бюджетів, повинні зростати в міру збільшення обсягу податків, що збираються в даному регіоні. В основі другого принципу лежать не тільки загальні розуміння громадянської солідарності, але і ряд економічних аргументів, відповідно до яких держава повинна прагнути до вирівнювання, певною мірою, фінансових можливостей регіонів. По-перше, держава гарантує надання громадянам ряду соціальних послуг на визначеному рівні. По-друге, у ряді випадків регіональна диференціація податкових надходжень обумовлена технікою стягування податків і в силу цього теж може зумовлювати перерозподіл доходів.

Література

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 37–38.
2. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та інші. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

3. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: У 6 т. Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 400 с.

4. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Монографія. – Донецьк: ТОВ "Юго-Восток і ЛТД", 2005. – 642 с.

5. Юрій С. І., Стоян В. І., Даневич О. С. Казначейська система: Підручник. – 2-ге вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карт-Бланш, 2006. – 818 с.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 "Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами" // Офіційний вісник України. – 2001. – № 38. – С. 9–25.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2006 р. № 1705 "Про внесення змін до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до відповідного місцевого бюджету) між районним бюджетом або міським бюджетом м. Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи обласного значення, якому адміністративно підпорядковані інші міста, села, селища, та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань" // Офіційний вісник України. – 2006. – № 1. – С. 28–43.