

І. О. Луніна, Д. М. Серебрянська

МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ МОНІТОРИНГУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Проаналізовано ключові проблеми формування доходів місцевих бюджетів України, пов'язані з вирівнюванням їх фінансової забезпеченості. Подано пропозиції щодо моніторингу стану місцевих бюджетів та оцінки якості діяльності органів місцевого самоврядування.

Key issues of formation the revenues of the local budgets in Ukraine, which are related to the alignment of financial security of revenues, are analyzed. Proposals for monitoring of local budgets and assessing the quality of local government activities are offered.

Ключові слова: доходи місцевих бюджетів, дотації вирівнювання, міжрегіональна варіація податкових надходжень, моніторинг місцевих бюджетів.

Поліпшення стану державних фінансів України значною мірою залежить від розв'язання проблем місцевих бюджетів, дохідна частина яких останніми роками формується переважно шляхом перерозподілу державних доходів у процесі вирівнювання фінансової забезпеченості таких бюджетів. Спостерігається стійка тенденція до збільшення частки видатків місцевих бюджетів регіонів України (без бюджету Києва), що фінансується за рахунок трансфертів із держбюджету, — з 38,9 % у 2002 р. до 53—56 % у 2006—2011 рр. Якщо у 2002 р. (коли набрав чинності Бюджетний кодекс України) за рахунок дотацій вирівнювання було профінансовано 19,2 % видатків місцевих бюджетів регіонів (бюджетів АР Крим, у т. ч. Севастополя, та областей, без бюджету Києва), то у 2008—2011 рр. — від 25,5 до 31,0 % [1]. Отже, забезпечення стабільності державних фінансів України потребує розвитку дохідної бази місцевих бюджетів, який залежить від наявності у місцевих органів влади відповідних стимулів.

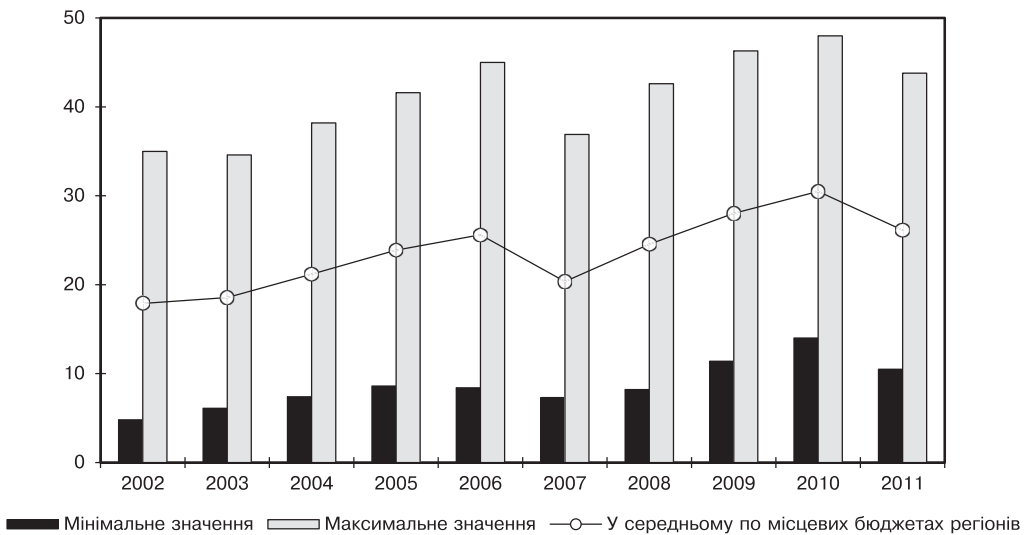
Закріплена в Бюджетному кодексі України система міжбюджетного регулювання мала сприяти підвищенню зацікавленості місцевих органів влади в нарощуванні надходжень, розвитку власного економічного потенціалу [2, с. 143, 169]. Утім, динаміка ключових макроекономічних показників не засвідчила успішність розв'язання цих завдань (нова редакція Кодексу принципово не змінила ситуацію). Так, коефіцієнт варіації середньодушових показників валового регіонального продукту регіонів України (без Києва) збільшився з 25,7 % у 2004 р. до 29,9 % у 2011 р., а податкових надходжень — із 34 до майже 57 %, тоді як у розвинутих країнах варіація цього показника не перевищує 20 % [3, с. 118].

Частка загальної суми доходів місцевих бюджетів регіонів України (без бюджету Києва) у ВВП зростає з 10,5 % у 2002 р. до 12,7 % у 2011 р., незважаючи

© Луніна І. О., Серебрянська Д. М., 2013

на зниження податкових надходжень із 5,6 до 4,9 % ВВП. Це стало можливим завдяки збільшенню трансфертів із державного бюджету з 3,8 до 6,9 % ВВП, зокрема дотацій вирівнювання з 1,9 до 3,3 % ВВП. У 2003—2011 рр. середньорічне підвищення таких дотацій у розрахунку на одну особу (131,8 %) випереджало зростання середньодушових податкових надходжень до місцевих бюджетів регіонів (121,3 %) [1].

Якщо у 2002 р. за рахунок дотацій вирівнювання формувалося від 4,8 до 35 % доходів місцевих бюджетів регіонів, то у 2011 р. частка цього джерела коливалася від 10,5 до 43,8 % (рис. 1). За останніх 10 років мінімальна частка дотацій вирівнювання зросла у 2,2 раза, а середня — майже в 1,5 раза.



Джерело: побудовано за даними Міністерства фінансів України.

Рис. 1. Динаміка частки дотацій вирівнювання в доходах місцевих бюджетів регіонів протягом 2002—2011 рр., %

Завдяки дотаціям вирівнювання міжрегіональна варіація доходів місцевих бюджетів регіонів (без Києва) знизилася з 9,2 % у 2002 р. до 5,9 % у 2011 р., тоді як до надання таких дотацій вона залишалася досить високою (26,4 і 25,2 % відповідно). Показник міжрегіональної варіації середньодушових податкових надходжень до місцевих бюджетів є ще більшим — 28,4 % у 2002 р. та 27,1 % у 2011 р., у т. ч. податку з доходів фізичних осіб 29,5 і 24,6 % відповідно [1]. Значна диференціація цих показників свідчить про наявність у окремих регіонах чималих резервів їх підвищення за умов зростання економіки та/або вжиття заходів із детінізації доходів. Водночас деякі регіони, які отримують великі трансферти з державного бюджету, мають дуже малі податкові надходження порівняно з іншими.

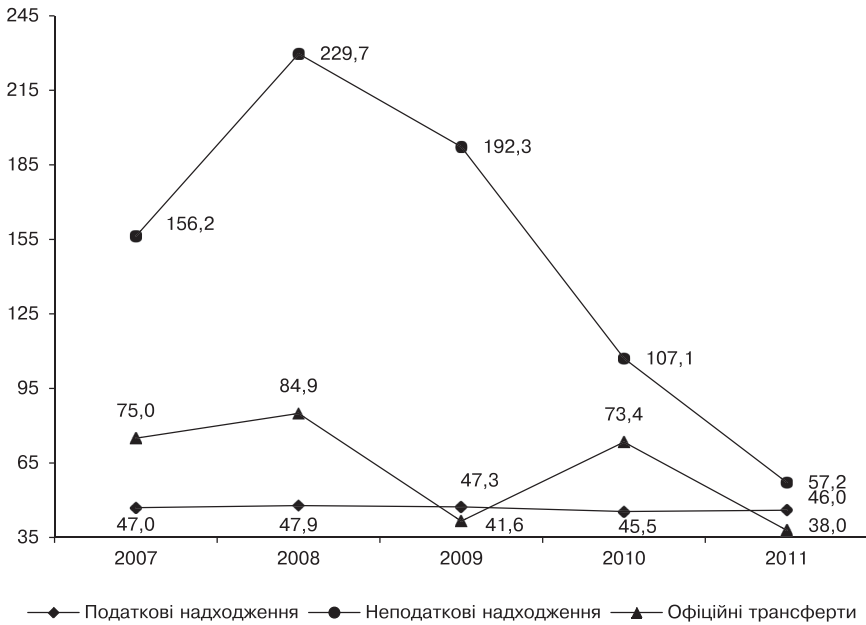
Низький рівень податку з доходів фізичних осіб (ПДФО), котрий головним чином визначає індекс відносної податкоспроможності місцевих бюджетів, слугує законною підставою для отримання дотацій вирівнювання. Згідно з формулою їх розподілу розрахунок величини доходів, який враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, базується на показниках фактичних надходжень відповідних податків за три бюджетних періоди, що передують плановому [4].

Відповідно до використовуваної методології надання дотацій вирівнювання видатки місцевого бюджету можуть зрости й без збільшення податкових доходів відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а підвищення податкових надходжень та індексу відносної податкоспроможності означатиме зменшення таких дотацій. І хоча сприяння інвестиційній діяльності належить до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [5, ст. 28], за цих обставин місцеві органи влади не мають стимулів до розширення власної податкової бази, а отже, створення сприятливих умов для розвитку економіки регіонів.

Ще більше диференційовані показники доходів місцевих бюджетів (до отримання дотацій вирівнювання) усередині окремих регіонів, зокрема сільських бюджетів у межах одного району. Відповідний аналіз було проведено по місцевих бюджетах сіл Сокирянського району Чернівецької області, де налічується 21 такий бюджет. Так, за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації, у 2011 р. податкові надходження на одну особу по розглянутих сільських бюджетах дорівнювали від 38,6 до 220,0 грн (у середньому — 97,8 грн); неподаткові — від 22,1 до 179 грн. Мінімальні середньодушові податкові надходження становили лише 37,8 % їх середнього показника, максимальні перевищували мінімальні в 5,7 раза. По місцевих бюджетах восьми (із 21) сільських рад податкові надходження становили щонайбільше 75 % їх середнього показника [6].

У 2007—2011 рр. коефіцієнт варіації середньодушових показників податкових надходжень по сільських бюджетах стабільно перевищував 45 % (рис. 2). Як видно, найбільші коливання були характерні для основних складових податкових надходжень (у розрахунку на одну особу): ПДФО та плати за землю. Якщо у 2007 р. максимальний показник надходжень ПДФО відрізнявся від мінімального в 4,1 раза, то у 2011 р. — уже в 6,1 раза. Коефіцієнт варіації надходжень ПДФО до місцевих бюджетів сіл району зріс із 38,7 % у 2007 р. до 52,3 % у 2011 р. (рис. 3).

Колівання показників плати за землю та неподаткових надходжень по сільських бюджетах району є ще істотнішим. У період 2007—2011 рр. максимальні середньодушові показники плати за землю перевищували мінімальні більш ніж у 20 разів, а коефіцієнт міжтериторіальної варіації плати за землю



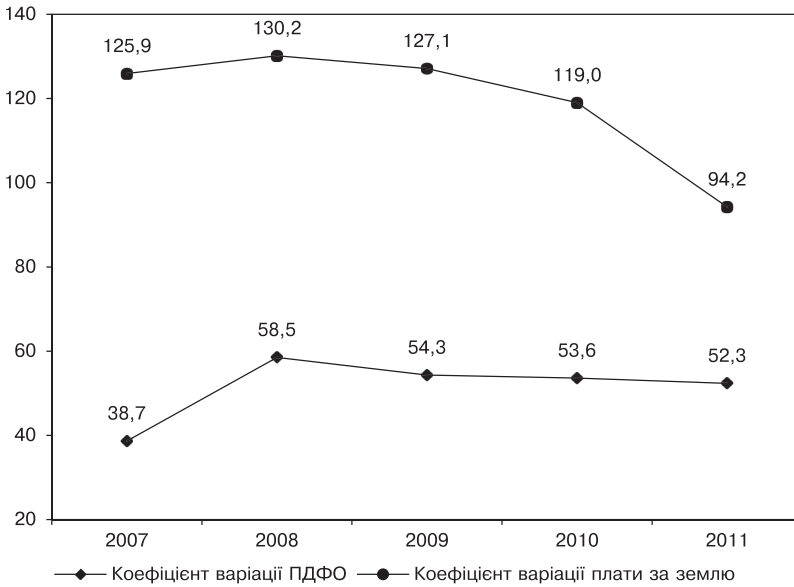
Джерело: побудовано за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації.

Рис. 2. Динаміка коефіцієнтів варіації середньодушових показників доходів сільських бюджетів Сокирянського району Чернівецької області у 2007–2011 рр., %

становив понад 100 % (див. рис. 3). Варіація неподаткових надходжень була ще більшою: у 2007–2010 рр. її коефіцієнт становив 107,1–229,7 % (див. рис. 2).

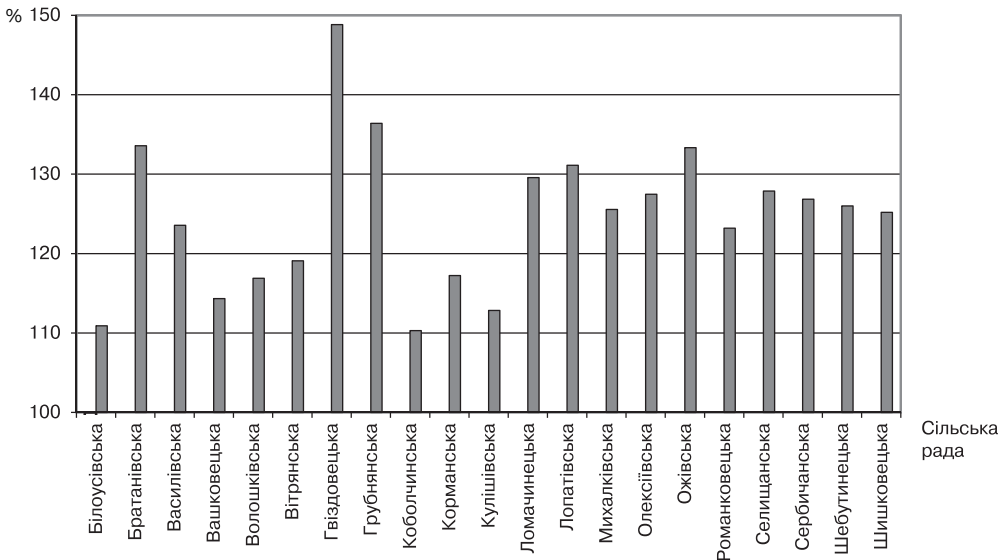
Порівняльний аналіз доходів місцевих бюджетів сіл Сокирянського району Чернівецької області дає змогу виявити істотні відмінності не лише за рівнем, а й за динамікою їхніх ключових складових. Трирічний середній темп зростання податкових надходжень (2009–2011 рр.) коливався від 110 до 149 %, тобто максимальний показник перевищував мінімальний у 1,3 раза (рис. 4).

Ситуація ускладнюється тим, що велика частина сільських бюджетів витрачає значну частку державних коштів на утримання апарату управління: за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації, у 2011 р. у одному з бюджетів вона сягала 94 %, трьох — понад 80 %, ще в шести — більш ніж 40 % [6]. Чималі видатки на управління слід віднести до причин обмеженості бюджетних ресурсів, які невеликі сільські територіальні громади могли б використовувати для фінансування своїх основних функцій (рис. 5). Обмеженість доходів місцевих бюджетів невеликих територіальних громад призводить до браку або цілковитої відсутності джерел фінансування інвестиційних витрат, тоді як сучасні технології надання суспільних благ потребують значних бюджетних інвестицій.



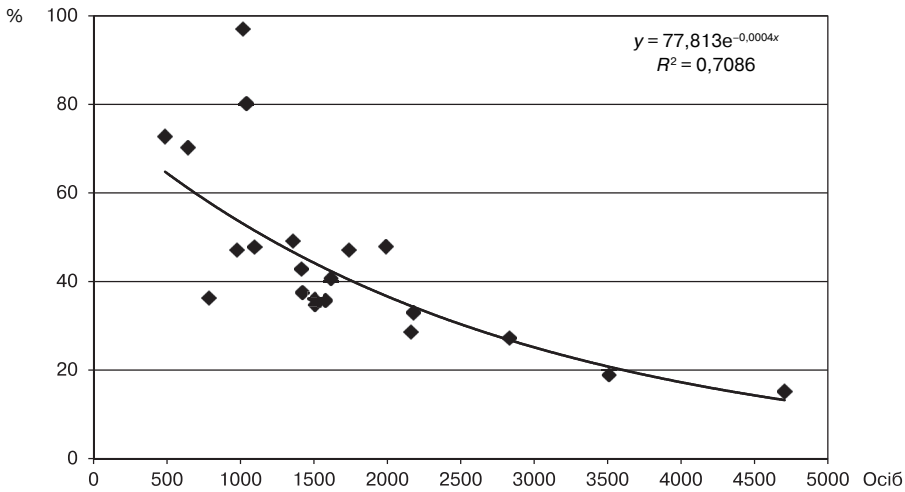
Джерело: побудовано за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації.

Рис. 3. Динаміка коефіцієнтів варіації податку на доходи фізичних осіб та плати за землю по сільських бюджетах Сокирянського району Чернівецької області у 2007—2011 рр., %



Джерело: побудовано за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації.

Рис. 4. Трирічні середні темпи зростання податкових доходів сільських бюджетів Сокирянського району Чернівецької області (2009—2011 рр.)



Джерело: побудовано за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації.

Рис. 5. Частка видатків на управління у видатках сільських бюджетів Сокирянського району Чернівецької області з різною чисельністю населення, у середньому за 2007—2011 рр.

За значної варіації обсягів податкових надходжень та інших доходів місцевих бюджетів доцільно запровадити їх моніторинг для оцінки діяльності відповідних органів місцевого самоврядування. Оприлюднення результатів порівняльного аналізу таких оцінок по місцевих бюджетах району або регіону спонукатиме місцеві органи влади докладати зусиль для збільшення доходів місцевих бюджетів та раціональнішого використання коштів із них. У свою чергу, результати моніторингу видатків на управління в територіальних громадах із різною чисельністю населення можуть стати вагомим аргументом на користь укрупнення останніх при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

З метою моніторингу місцевих бюджетів вважаємо за доцільне використовувати такі показники:

- податкові надходження на одну особу;
- частку податкових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету (з урахуванням офіційних трансфертів);
- середній за три роки темп зростання податкових надходжень;
- неподаткові надходження на одну особу;
- частку неподаткових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету (з урахуванням офіційних трансфертів);
- середній за три роки темп зростання неподаткових надходжень;
- офіційні трансферти на одну особу;
- частку офіційних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів (із урахуванням офіційних трансфертів);

- видатки на утримання органів місцевого самоврядування в розрахунку на одну особу;
- темп зростання середньодушових видатків на утримання органів місцевого самоврядування;
- частку інвестиційних видатків у загальній сумі видатків місцевого бюджету;
- темп зростання відношення недоїмки по податках, що надходять до місцевого бюджету, до суми його податкових надходжень;
- відношення втрат місцевого бюджету від надання органами місцевого самоврядування податкових пільг до суми податкових надходжень до місцевого бюджету.

Для оцінки діяльності органів місцевого самоврядування (за результатами моніторингу) може розраховуватись інтегрований показник стану окремого місцевого бюджету, наприклад за методом багатовимірної класифікації або нормування показників. До речі, ці методи успішно застосовуються в Російській Федерації для моніторингу та оцінки якості регіональних і місцевих бюджетів [6]. Ранжування бюджетів за методом багатовимірної класифікації здійснюється з використанням багатовимірної середньої аналізованих показників. При цьому формула її розрахунку залежить від того, що можна вважати поліпшенням аналізованого показника — його збільшення чи зменшення. Для показників, зростання котрих означає підвищення якості діяльності органів місцевого самоврядування, багатовимірна середня обчислюється за формулою:

$$\tilde{p}_i = \frac{\sum_{j=1}^n \frac{x_{ij}}{\tilde{x}_j}}{n}, \quad (1)$$

де \tilde{p}_i — багатовимірна середня відібраних для моніторингу показників i -го бюджету;

j — відібраний показник;

n — кількість відібраних показників;

x_{ij} — значення j -го показника для i -го бюджету;

\tilde{x}_j — середнє значення j -го показника по місцевих бюджетах, що аналізуються.

З метою моніторингу місцевих бюджетів України до таких показників слід віднести: податкові надходження на одну особу; частку податкових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету (з урахуванням офіційних трансфертів); середній за три роки темп зростання податкових надходжень; неподаткові надходження на одну особу; частку неподаткових надходжень у загальній сумі доходів місцевого бюджету (з урахуванням офіційних трансфертів); середній за три роки темп зростання неподаткових надходжень; частку інвестиційних видатків у загальній сумі видатків місцевого бюджету.

Для показників, збільшення значення яких означає погіршення стану місцевого бюджету, багатовимірна середня розраховується за такою формулою:

$$\tilde{p}_i = \frac{\sum_{j=1}^n \tilde{x}_j}{n} \cdot x_{ij} \quad (2)$$

З метою моніторингу місцевих бюджетів України до таких показників слід віднести: офіційні трансферти на одну особу; частку офіційних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів (із урахуванням офіційних трансфертів); темп зростання середньодушових видатків на утримання органів місцевого самоврядування; видатки на утримання органів місцевого самоврядування в розрахунку на одну особу; темп зростання відношення недоїмки по податках, що надходять до місцевого бюджету, до суми його податкових надходжень; відношення втрат місцевого бюджету від надання органами місцевого самоврядування податкових пільг до суми податкових надходжень до такого бюджету.

Ще одним методом розрахунку інтегрального показника оцінки стану місцевих бюджетів є нормування (приведення до шкали [0; 1]) відібраних для моніторингу показників (шляхом визначення відхилень їхніх фактичних значень від максимального й мінімального по сукупності аналізованих місцевих бюджетів) та їх наступне сумування або обчислення простої чи зваженої середньої щодо кожного місцевого бюджету.

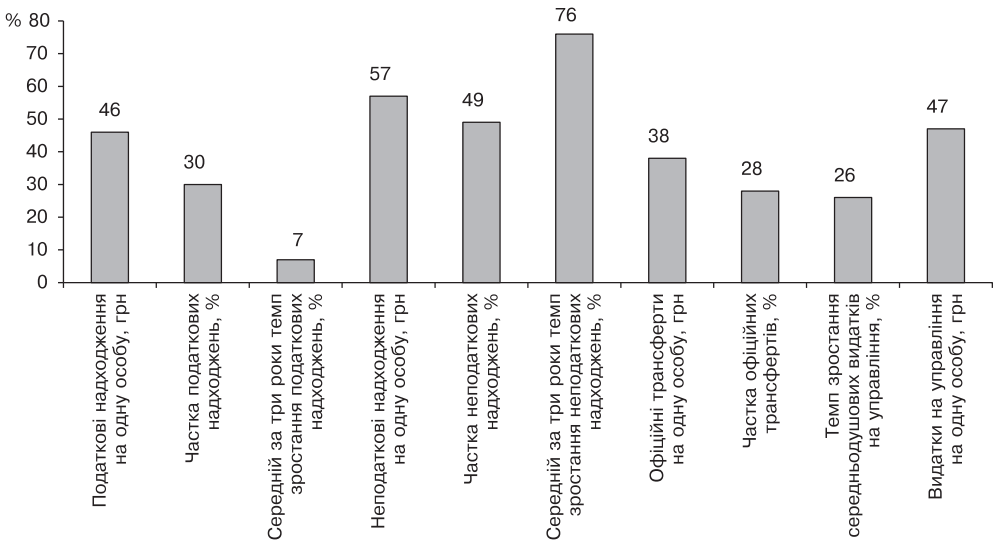
На нашу думку, результати розрахунків, отримані із застосуванням методу багатовимірної класифікації, краще відобразатимуть реальний стан більшості місцевих бюджетів, оскільки цей метод враховує середні значення бюджетних показників адміністративно-територіальних одиниць, а нормування показників — лише максимальні й мінімальні значення. На останні можуть впливати несистематичні й випадкові фактори, котрі або діють лише в одному році, або є специфічними та не можуть бути використані в інших адміністративно-територіальних одиницях.

Проведемо оцінку стану місцевих бюджетів у 2011 р. та якості діяльності органів місцевого самоврядування на прикладі розглянутих сільських бюджетів Сокирянського району Чернівецької області. З порівняльного аналізу виключено один із бюджетів, умови формування котрого значно відрізняються від інших. Зокрема, основним джерелом його неподаткових надходжень є проценти на депозитні вклади коштів, отриманих сільським бюджетом від Дністровської ГЕС за оренду землі територіальної громади, а обсяг офіційних трансфертів на одну особу майже в 14 разів менший за відповідний середній показник.

Через відсутність відповідної інформації в розрізі територіальних громад моніторинг стану сільських бюджетів не охоплює такі три показники:

частку інвестиційних видатків у загальній сумі видатків місцевого бюджету; темп зростання відношення недоїмки по податках, що надходять до місцевого бюджету, до суми його податкових надходжень; відношення втрат місцевого бюджету від надання органами місцевого самоврядування податкових пільг до суми податкових надходжень до такого бюджету.

Аналіз відібраних для моніторингу показників сільських бюджетів району засвідчив, що у 2011 р. по окремих територіальних громадах вони здебільшого істотно коливалися. Так, коефіцієнти варіації показників податкових і неподаткових надходжень на одну особу перевищували 40 %, а середнього за три роки темпу зростання неподаткових надходжень — 76 % (рис. 6).

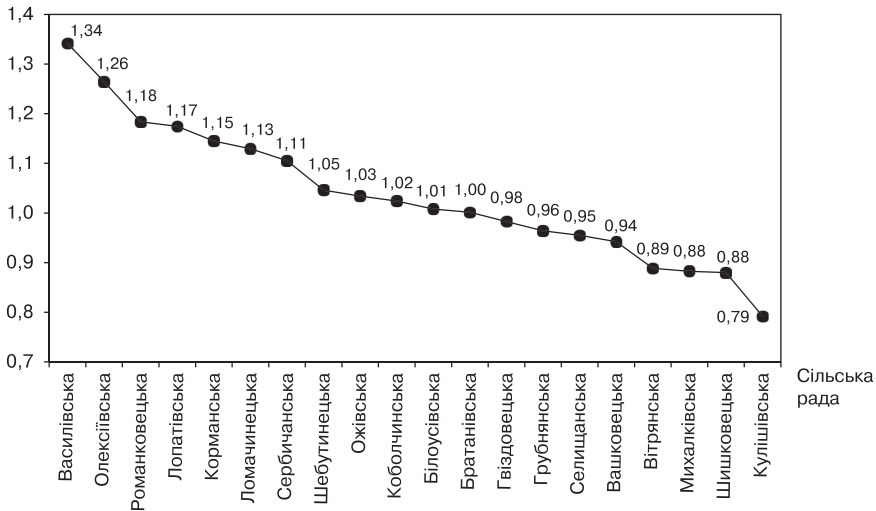


Джерело: побудовано за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації.

Рис. 6. Коефіцієнти варіації показників стану сільських бюджетів Сокирянського району Чернівецької області у 2011 р.

Згідно із запропонованим підходом (за методом багатовимірної класифікації) до аналізу й оцінки стану місцевих бюджетів були розраховані відношення відібраних показників для кожного сільського бюджету до відповідного середнього (по всіх сільських бюджетах району) за показниками, збільшення яких означає поліпшення бюджетної ситуації, та відповідного середнього до показників, підвищення котрих означає її погіршення. Безумовним лідером за податковими надходженнями є бюджет сільської ради, де податкові доходи на одну особу більш ніж у 2 рази перевищують середні по сільських бюджетах району, а неподаткові в 1,8 раза більші за бюджет. Результати розрахунків інтегрального показника стану кожного сільського бюджету дають змогу

впорядкувати такі бюджети: ті, що мають вищий коефіцієнт, є кращими, а ті, які нижчий, — гіршими (рис. 7). Отже, лідирують два бюджети, інтегральна оцінка котрих більш ніж на 25 % перевищує середню. Показники п'яти бюджетів перебувають на середньому рівні, восьми (40 % їх загальної кількості) — нижчому від середнього. Місцевий бюджет, який дістав найнижчу оцінку, має найгірші показники податкових і неподаткових надходжень на одну особу та середньодушові видатки на управління, що на 32 % перевищують середній показник.



Джерело: побудовано за даними фінансового управління Сокирянської районної державної адміністрації.

Рис. 7. Упорядкування сільських бюджетів Сокирянського району Чернівецької області за інтегральною оцінкою їхнього стану у 2011 р.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що обов'язковою умовою посткризового реформування бюджетної системи України та поліпшення контролю її стану (поряд із удосконаленням підходів до надання дотацій вирівнювання [7]) має бути запровадження моніторингу ключових показників місцевих бюджетів та проведення їх порівняльного аналізу по відповідних бюджетах органів місцевого самоврядування.

За підсумками оцінки стану місцевих бюджетів повинен складатися план заходів із поліпшення їхнього стану. Особливу увагу розробленню таких заходів мають приділяти місцеві органи влади тих адміністративно-територіальних одиниць, окремі бюджетні показники та інтегральна оцінка яких є нижчими за середні, а також тих, де зазначені показники погіршилися порівняно з попереднім бюджетним періодом. Такі оцінки стану місцевих бюджетів за результатами їх моніторингу дають підстави стверджувати або про зниження

активності, або про бездіяльність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань розвитку економіки та збільшення податкового потенціалу відповідних територій.

Список використаних джерел

1. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / за ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. — К. : Парламент. вид-во, 2002. — 320 с.
3. *Назаров В.* Перспективы реформирования российской системы межбюджетных отношений (в свете зарубежного опыта) / В. Назаров // Вопросы экономики. — 2006. — № 9. — С. 112—127.
4. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
6. Порядок осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами : утв. приказом Министерства финансов РФ от 03.12.2010 № 552 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://lawsforall.ru/index.php?ds=18792>.
7. *Луніна І. О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. — 2010. — № 9. — С. 3—12.