

УДК 336.143

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ І ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН НА ПРИКЛАДІ АР КРИМ*Усков І.В*

У статті дослідженні особливості формування доходів і здійснення видатків місцевих бюджетів в АР Крим на рівні району, міста, села та селища, та визначені основні фактори які впливають на ефективне здійснення цих відносин. Це дозволило виробити практичні пропозиції з подальшого вдосконалення системи міжбюджетних відносин на рівні окремого району, міста, села та селища.

Ключеві слова: міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти, видатки, доходи, органи місцевого самоврядування

В умовах проведення адміністративно - територіальних реформ і фінансової децентралізації в Україні особливої актуальності набуває пошук шляхів збільшення власних доходів бюджетів місцевого самоврядування. Це обумовлено необхідністю створення інституційних і правових основ соціально - економічного розвитку, забезпечення місцевих бюджетів реальними фінансовими ресурсами з метою ефективного виконання повноважень органами місцевого самоврядування.

Особливо велике значення має достатнє забезпечення фінансовими ресурсами регіонів, стратегічно важливих для держави, до яких, зокрема, належить АР Крим. Існування на території АР Крим рекреаційної зони міжнародного рівня сприяє досягненню стабільного зростання економіки за рахунок нарощування експортного потенціалу високорентабельного і перспективного туристичного бізнесу.

Проблемі формування доходів і здійснення витрат місцевих бюджетів присвячені роботи українських учених: В.В.Беляєва [2], В.І.Кравченка [3], О.П.Кириленко [4], І.О.Луїної [5], Ц.Г.Огонь [6] та інших, а також зарубіжних вчених П.Самуельсона [7], Д.Стігліца [7].

Проте необхідно відзначити, що в працях українських вчених недостатньо вивчені теоретико - практичні і методичні питання, пов'язані з ефективністю формування доходів і здійснення видатків на рівні конкретного регіону, зокрема, АР Крим - головному рекреаційно орієнтованому регіоні України.

Мета статті - дослідити особливості формування доходів і здійснення видатків місцевих бюджетів на рівні районів, міст, сіл, селищ у системі міжбюджетних відносин в АР Крим і розробити практичні пропозиції з удосконалення даних відносин у регіоні.

На підставі дослідження формування доходів і здійснення видатків у районних бюджетах АР Крим було встановлено, що трансферти складають у середньому 80% доходів даних бюджетів і мають тенденцію до збільшення. Найбільшу суму трансфертів у 2005 році одержав Джанкойський район - 91%, в 2000 році вони складала - 76%. При цьому доходи в 2005 році в порівнянні з 2000 роком зросли тільки на 174%, а видатки на - 483%.

За темпами росту міжбюджетних трансфертів виділяють наступні райони: Сімферопольський район - міжбюджетні трансферти збільшилися з 20% в 2000 році до 79% в 2005 році, Бахчисарайський - з 35% до 74%, Советський - з 51% до 82%, Раздольненський - з 52% до 82%, Нижньогірський - з 59% до 85%, Сакський - з 60% до 84%, Чорноморський - з 39% до 58%, Білогірський - 69% до 88%, Ленінський - з 64 до 82%, Красноперекопський - з 71% до 88%, Кіровський - 72% до 86%, Первомайський - з 76% до 83%. Тільки в Красногвардійському районі міжбюджетні трансферти в 2005 році зменшилися в порівнянні з 2000 роком на 36%.

У ході дослідження визначено, що за період 2000 - 2005 років об'єм видатків районних бюджетів значно перевищував об'єм їх доходів. У Сімферопольському районі доходи в 2005 році в порівнянні з 2000 роком зменшилися на 14628,8 тис. грн. або на 59% при зростанні видатків на 68127,8 тис. грн. або на 317%. У Бахчисарайському районі доходи зменшилися в 2005 році в порівнянні з 2000 роком на 2268 тис. грн. або на 88%, при зростанні видатків на

37384,5 тис. грн. або на 357%. Аналогічна ситуація спостерігалася в місцевих бюджетах решти районів АР Крим.

Так, у 2005 році в порівнянні з 2000 роком темп росту доходів районних бюджетів був: Джанкойський - 175%, Белогорський - 148%, Красногвардійський - 213%, Красноперекопський - 139%, Кіровський - 168%, Ленінський - 145%, Сакський - 152%, Советський - 181%, Раздольненський - 136%, Нижньогірський - 159%, Первомайський - 225%, і Чорноморський - 168%. При цьому темпи росту видатків даних районних бюджетів за той же період склали: Білогірський - 404%, Джанкойський - 483%, Кіровський - 443%, Красногвардійський - 212%, Красноперекопський - 525%, Ленінський - 302%, Нижньогірський - 492%, Первомайський - 351%, Раздольненський - 408%, Сакський - 385%, Советський - 439%, Чорноморський - 355%.

У міських бюджетах на відміну від районних визначений менший об'єм трансфертів у їх дохідних джерелах, близько 30 - 40%. Зокрема, у Великій Ялті трансферти в доходах даного бюджету збільшилися: з 8% в 2000 році, до 46% в 2005 році, в м. Феодосія - з 3% до 30%, в м. Судак - з 9% до 35%, в м. Керч - з 16% до 48%, в м. Євпаторія - з 26% до 39%, в м. Джанкой - з 23% до 36%, в м. Армянськ - 16% до 32%, в р. Красноперекопськ - з 18% до 36%, в м. Саки - з 29% до 40%. В м. Сімферополь та в м. Алушта міжбюджетні трансферти в 2005 році в порівнянні з 2000 роком трохи знизилися, відповідно на 2% і 1%. При цьому об'єм зростання видатків міських бюджетів АР Крим значно перевищував об'єм зростання їх витрат. У м. Євпаторія доходи за період 2000 - 2005 років виросли на 226%, витрати відповідно виросли на 59047,3 тис.грн або на 220,1%. У м. Керч за аналогічний період доходи виросли на 11317,9 тис.грн або на 123%, витрати виросли на 64514,4 тис. грн або на 223%. У м. Сімферополь доходи за даний період виросли на 178798,8 тис. грн. або на 377,5%, витрати, відповідно, на 295621,8 тис. грн. або на 320%. У м. Ялта доходи за період 2000 - 2005 років виросли на 41884,3 тис. грн. або на 163%, видатки зросли на 88267,5 тис. грн. або на 323%. У 2005 році в порівнянні з 2000 роком темп росту доходів у містах АР Крим склав: Алушта - 330%, Армянськ - 157%, Джанкой - 218%, Красноперекопськ - 122%, Саки - 242%, Судак - 291%, Феодосія - 130%. Відповідно, темп росту видатків в даних містах склав: Алушта - 305%, Армянськ - 202%, Джанкой - 243%, Красноперекопськ - 190%, Саки - 199%, Судак - 402%, Феодосія - 247%.

Доходи районних бюджетів, як передбачено бюджетним Кодексом, формуються для забезпечення реалізації сумісних соціально - економічних і культурних програм територіальних громад. Власних доходних джерел вони практично не мають, а до закріплених віднесено два податкові джерела - 50% податку з доходів фізичних осіб і 15% плати за землю і 3 неподаткових - плати за ліцензію на проведення певних видів господарської діяльності, надходження адміністративних штрафів, плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності.

Частка доходів районних бюджетів у ВВП з урахуванням міжбюджетних трансфертів була відносно стабільною, а частка доходів без міжбюджетних трансфертів знизилася в порівнянні з 2000 роком в 3 рази. При цьому темпи зростання доходів місцевих бюджетів як з урахуванням, так і без урахування міжбюджетних трансфертів були набагато нижче, ніж темпи зростання ВВП.

У структурі дохідних джерел районних бюджетів АР Крим найбільшу частку складають міжбюджетні трансферти, які в 2005 році були 78,7% всіх доходів даних бюджетів і збільшилися в порівнянні з 2000 роком на 24,7%, з 2001 роком на 26,7%.

Причому податкові надходження районних бюджетів за період з 2000 - 2005 років зменшилися на 24%. Серед податкових надходжень основну частку складають податок з доходів фізичних осіб - 9,9% від загальної суми доходів і плата за землю - 1,7% за даними 2005 року. Причому надходження як податку з доходів фізичних осіб, так і плати за землю значно скоротились за досліджуваний період.

Неподаткові надходження зменшилися з 5,9% в 2000 році до 5,0% в 2005 році. При цьому простежується тенденція зростання доходів від операцій з капіталом з 0,0% в 2000 році до 0,1% в 2005 році. Цільові фонди склали 0,1% всіх доходів.

Структура доходів районних бюджетів за період 2000 - 2005 років представлена в таблиці 1.

Таблиця 1.

Структура доходів районних бюджетів АР Крим %.

Показники	роки					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1.Податкові надходження, з них:	40,0	43,5	26,0	22,0	20,8	16,0
прибутковий податок із громадян	26,7	28,7	16,3	13,7	13,2	9,9
плата за землю	3,8	6,8	3,2	2,8	2,5	1,7
податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів	0,7	0,3	0,6	0,5	1,0	0,8
плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	0,5	0,08	0,5	0,07	0,05	0,03
плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності	0,01	0,2	0,1	0,1	0,04	0,02
плата за торговий патент	1,0	0,8	0,9	0,6	0,5	0,3
місцеві податки і збори	2,2	2,1	2,0	1,5	1,1	2,7
2.Неподаткові надходження, із них:	5,9	4,3	3,4	2,4	2,5	5,0
адміністративні збори та платежі	0,6	0,6	0,7	0,6	0,5	0,3
власні надходження бюджетних установ	3,7	2,5	2,4	1,8	1,9	1,0
3. Доходи від операцій з капіталом, із них:	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2
надходження від продажу основного капіталу	0,0	0,0	0,04	0,0	0,1	0,1
надходження від продажу землі й нематеріальних активів	0,0	0,04	0,2	0,0	0,0	0,01
4. Цільові фонди	0,1	0,1	0,1	0,5	0,3	0,1
Разом доходів	46,0	48,0	29,8	24,9	23,7	21,3
5. Офіційні трансферти	54,0	52,0	70,2	75,1	76,3	78,7
Усього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: Розраховано автором на підставі даних Міністерства фінансів АР Крим.

У доходах міських бюджетів АР Крим переважають податкові надходження, які зменшилися з 58% в 2000 році до 37,0% в 2005 році. Також як і в районних бюджетах основними високодохідними податками даних бюджетів в 2005 році були податок з доходів фізичних осіб - 20,7% і плата за землю - 6,1%. Причому за період 2000 - 2005 років плата за землю скоротилася на 2,5%, при зростанні податку з доходів фізичних осіб на 1,1%.

У 2005 році в порівнянні з 2000 роком значно знизилися наступні податкові надходження в доходах міських бюджетів: плата за торговий патент, місцеві податки і збори, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, податок з власників транспортних засобів і інших самохідних машин, відповідно на 5,1%, 3,3%, 0,8% і 0,4%.

Неподаткові надходження зменшилися в 2005 році в порівнянні з попередніми роками на 3,7%. При цьому значно зросли доходи від операцій з капіталом з 0,1% в 2000 році до 6,65 в 2005 році. Цільові фонди склали 6,1% всіх доходів міських бюджетів.

В міських бюджетах офіційні трансферти складають менший відсоток в їх дохідних джерелах у порівнянні з районними бюджетами, проте з 2000 року до 2005 року виросли на 13,5% і в 2005 році склали 39,5%. Сільські бюджети є найбільшими в складі місцевих бюджетів. Частка доходів сільських бюджетів без міжбюджетних трансфертів у ВВП була відносно стабільною протягом 2000 - 2005 років - 0,2 - 0,4%, з урахуванням міжбюджетних трансфертів складала 0,4 - 0,7%, тобто також була практично стабільною.

У доходах сільських бюджетів переважають міжбюджетні трансферти, їхня частка збільшувалася з 34% в 2000 році до 43% в 2005 році. За об'ємом трансфертів дані бюджети поступаються тільки районним.

Податкові надходження даних бюджетів за досліджуваний період мали тенденцію до зниження з 54,4% в 2000 році до 41,0% в 2005 році. Серед податкових надходжень найбільшу частку займають податок з доходів фізичних осіб і плата за землю, які за даний період, відповідно, знизилися на 15,7% і 9,2%. Частка місцевих податків і зборів знизилася з 5,4% в 2000 році до 1,8% в 2005 році. В 2005 році в порівнянні з попередніми роками знизилися наступні податкові надходження сільських бюджетів АР Крим: податок з власників транспортних засобів і інших самохідних машин і механізмів, плата за торговий патент, плата за ліцензії на певні види господарської діяльності, відповідно, на 1,5%, 0,1% і 0,4%. При цьому за досліджуваний період збільшилися неподаткові надходження, проте, за рахунок зростання власних надходжень бюджетних установ. Збільшилися також доходи від операцій з капіталом у зв'язку із зростанням доходів від продажу землі. Цільові фонди склали незначну частку - 0,2% в 2005 році.

Селищні бюджети є найбільшими за об'ємом доходів. Частка трансфертів у доходах селищних бюджетів є найменшою серед усіх видів місцевих бюджетів і в 2005 році складала 25,0%, що на 1,8% і 2,2% більше, ніж в 2000 і 2001 роках.

В 2005 році податкові надходження склали 55,5% в порівнянні з 60,3% в 2000 році. Найбільшу частку займає податок з доходів фізичних осіб - 26,3% в 2005 році. Значно зменшилася частка місцевих податків і зборів з 10,5% в 2000 році до 3,9% в 2005 році. Доходи від операцій з капіталом виросли з 0,8% в 2000 році до 8,0% в 2005 році. Цільові фонди склали незначну частку - 1% в 2005 році і збільшилися в порівнянні з 2000 роком на 0,5%.

Проведений аналіз показав, що в структурі дохідних джерел районних, міських, сільських і селищних бюджетів значну частку складають міжбюджетні трансферти. При цьому їх частка в доходах місцевих бюджетів в АР Крим за період 2000 - 2005 років збільшувалася при одночасному скороченні податкових і неподаткових надходжень даних бюджетів. У ході дослідження, також, було встановлено, що власних і закріплених джерел фінансових ресурсів недостатньо місцевим бюджетам в АР Крим для виконання покладених на них функцій. На всіх рівнях місцевих бюджетів за досліджуваний період темпи зростання видатків значно перевищували темпи зростання доходів, і спостерігалася тенденція до збільшення їх розриву за даний період. Причиною цього є відсутність реальних джерел фінансових ресурсів, закріплених на постійній основі за місцевими бюджетами і відсутність ефективного механізму надання міжбюджетних трансфертів.

Дані проблеми місцевих бюджетів АР Крим можливо вирішити тільки на підставі поліпшення дохідної бази даних бюджетів, в повному обсязі закріплення за ними значущих джерел фінансових ресурсів мобілізованих на їх території без передачі даних засобів у вищий бюджет при пошуку нових нетрадиційних джерел бюджетних надходжень, а також проведення радикальних реформ, які б сприяли розвитку курортного бізнесу, промислового виробництва, агропромислового комплексу - трьох базових галузей економіки АР Крим.

Питома вага витрат районних бюджетів у ВВП в 2000 - 2005 роках була практично стабільною і складала - 0,2%. В структурі витрат районних бюджетів АР Крим найбільшу питому вагу мають витрати на освіту, які мали тенденцію до зменшення з 38,8% в 2000 році до 37,5% в 2005 році. На другому місці за об'ємом витрати знаходяться видатки на охорону здоров'я, які склали в 2005 році - 22,0%, в 2000 році вони були - 24,8%. Третє місце посідають видатки, не віднесені до основних груп, які значно зменшилися за даний період з 11,3% в 2000 році до 5,0% в 2005 році. Наступними за обсягом видатків є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, які за період 2000 - 2005 років зросли на 4,5%.

У 2005 році в порівнянні з 2000 роком спостерігається зростання за наступними групами видатків: культура і мистецтво - з 4% до 5,9%, житлово - комунальне господарство - з 0,5% до 2,4%, будівництво - з 0,1% до 3,5%, транспорт і дорожнє господарство - з 0,1% до 1,3%. При цьому в районних бюджетах АР Крим видатки на сільське і лісне господарство, фізичну культуру і спорт, інші послуги пов'язані з економічною діяльністю мали в 2005 році незначну питому вагу в структурі

видатків даних бюджетів, а саме: 0,1%, 0,2% і 0,3%.

Дані про структуру видатків районних бюджетів за період 2000 - 2005 років представлені в таблиці 2.

Таблиця 2.

Структура видатків районних бюджетів АР Крим %

Показники	роки					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Всього видатків	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Із них:						
Державне управління	4,6	4,1	4,5	5,0	5,5	5,6
Освіта	38,8	46,1	25,0	24,0	37,0	37,5
Охорона здоров'я	24,8	24,0	40,0	37,0	23,3	22,0
Правоохоронна діяльність	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Соціальний захист і соціальне забезпечення	11,4	7,0	9,0	10,2	12,6	15,9
Культура і мистецтво	4,0	4,9	4,3	4,7	5,7	5,9
Житлово-комунальне господарство	0,5	2,1	2,4	3,0	4,0	2,4
Засоби масової інформації	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Фізична культура і спорт	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Будівництво	0,1	6,1	6,3	6,0	5,1	3,5
Сільське та лісове господарство, рибне господарство	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	0,1	1,0	1,2	1,4	1,6	1,3
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	0,1	0,1	4,5	4,4	0,8	0,3
Видатки не віднесені до основних груп	14,3	3,5	0,7	0,6	3,8	5,0

Джерело: Розраховано на підставі даних Міністерства фінансів АР Крим.

В АР Крим у міських бюджетах на підставі дослідження визначена тенденція зростання більшості груп видатків. Видатки за період 2000 - 2005 років виросли таким чином: державне управління - з 4,6% в 2000 році до 5,8% в 2005 році, освіта - з 26,2% до 29,7%, охорона здоров'я - з 20,6% до 25,7%, культура і мистецтво - з 2,7%, інші послуги пов'язані з економічною діяльністю, - з 0,4% до 0,1%. При цьому в міських бюджетах значно знизилася витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення з 31,7% в 2000 році до 11,7% в 2005 році і видатки, не віднесені до основних груп - з 6,7% в 2000 році до 1,3% в 2005 році. В структурі видатків сільських бюджетів переважають видатки на освіту, які за досліджуваний період зменшилися майже на половину - з 56,3% в 2000 році до 36,3% в 2005 році. Видатки на охорону здоров'я посідають друге місце за обсягом видатків даних бюджетів. Їх частка постійно збільшувалася: якщо в 2000 році вони складали 6,6%, то в 2005 році - 12,7%.

В 2005 році в порівнянні з 2000 роком зросли наступні групи витрат сільських бюджетів: державне управління - з 8,7% до 13,9%, правоохоронна діяльність - з 0,1% до 1,0%, фізична культура і спорт - з 3,0% до 4,7%. Видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення знизилася в порівнянні з попередніми роками на - 0,7%.

У видатках селищних бюджетів найбільший обсяг видатків у 2005 році проходився на охорону здоров'я - 21,7%, освіту - 24,0%. Причому значно в 2005 році збільшилися витрати на правоохоронну діяльність - 0,3%, економічну діяльність - 9,8%, фізичну культуру і спорт - 8,9%, в 2000 році вони, відповідно, складали: 0,1%, 2,2% і 4,2%. Проте значно зменшилися видатки на соціальний

захист і соціальне забезпечення з 19,7% в 2000 році до 0,5% в 2005 році.

На підставі аналізу встановлено, що основна частка видатків місцевих бюджетів за період 2000 - 2005 років припадає на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, тобто переважає соціальна спрямованість у витрачанні бюджетних засобів, а не економічна складова в діяльності місцевих органів влади. Причому на рівні міст, районів, сіл і селищ простежується тенденція значного зменшення основних соціально спрямованих статей витрат (на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення).

З одного боку це відбувається внаслідок недостатнього обсягу дохідних джерел фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, які повинні бути направлені на фінансування даних соціальних статей витрат, з другого боку необхідно чітко визначити критерії відносно розмежування витрат між різними рівнями бюджетів, які в даний момент часу є нечіткими і економічно необґрунтованими, вони не дають відповіді на питання, чому ті або інші послуги необхідно фінансувати з відповідного бюджету. Деякі види видатків можуть фінансуватися не тільки з місцевих бюджетів, але і з державного - залежно від підлеглості організацій і установ. Тобто положення Бюджетного кодексу України про розподіл видатків мають формальний характер і не дають можливості ухвалити обґрунтовані рішення, відносно розподілу видаткових зобов'язань з надання певних видів послуг.

ВИСНОВКИ

Для вдосконалення системи міжбюджетних відносин необхідно здійснити наступні заходи:

- надати органам місцевого самоврядування права встановлювати власні місцеві податки і самостійно встановлювати ставки оподаткування;
- впровадити такі місцеві податки, які є істотними джерелами надходжень в зарубіжних країнах, а саме: податок на нерухомість, податок на контракти, податок на прибуток підприємств, податок на землю, обмеживши їх допустимі ставки на державному рівні;
- розширити перелік місцевих податків і зборів, в першу чергу за рахунок податків, які встановлюються у вигляді плати за надання послуг (наприклад, за користування електроенергією, газом, послугами зв'язку). Вони необхідні для утворення горизонтальної конкуренції між органами місцевого самоврядування;
- для АР Крим особливо актуальним є впровадження місцевих екологічних податків, які повинні бути покладені на нерезидентів АР Крим як компенсація екологічного збитку природному середовищу внаслідок забруднення в курортний сезон;
- віднести на обласні і районні бюджети всі видатки, які мають сумісний характер для всієї або частини громади регіону;
- забезпечити стабільність формульних розрахунків обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам;
- забезпечити чіткий розподіл функціональних повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування на підставі економічних принципів і критеріїв.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України. - Харків: Одисей, 2005 -103 с.
2. Беляєв В.В. Формування доходної частини місцевих бюджетів на прикладі АР Крим: Автореф. дис. ... канд. економ. наук. - К.; 2006. - 17с.
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. - К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. - 487с.
4. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: Навч. посіб. - Тернопіль: Астон, 2004.- 140с.
5. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування між бюджетних відносин: Моногр. - К.: Інститут економічного прогнозування, - 2006. - 393с.
6. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Моногр. - К.: НТЕУ, 2003.-580 с.
7. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору: Пер з анг. - К.: Основи, 1998.-854с.