

ИСПОЛНЕНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ ПО ДОХОДАМ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Усков И.В., к.э.н., ассистент, НАПКС

В статье проанализированы особенности формирования доходных источников на уровне местных бюджетов в регионе. Предложены комплексные мероприятия по улучшению формирования доходных источников местных бюджетов в условиях мирового экономического кризиса.

Ключевые слова: доходы местных органов власти, межбюджетные трансферты, система межбюджетных отношений.

ВВЕДЕНИЕ

Доходы местных бюджетов являются базой местных органов власти по финансированию всего комплекса социально и экономически направленных программ и мероприятий на их территории. Именно от эффективности и рациональности формирования местных бюджетов зависит уровень удовлетворения минимальных социальных потребностей жителей различных регионов страны.

Местные бюджеты непосредственно оказывают влияние на уровень доходов и расходов, занятости населения, развитие промышленного и научно-технического потенциала регионов, распределение инвестиций по территории страны, экономического и социального развития территорий Украины.

На уровне регионов Украины наблюдаются негативные тенденции при исполнении местных бюджетов, что обусловлено неэффективностью распределения доходных источников и расходных полномочий, межбюджетных трансфертов между уровнями государственного и местных бюджетов. Местные органы власти не в состоянии финансировать социально-экономические программы на их территории, усиливаются зависимости от централизованной финансовой поддержки при снижении стимулов у местных органов власти в развитии экономического потенциала их территорий.

Проблемам развития местных бюджетов посвящены труды таких украинских учёных, как: Василюк О.Д. [1], Кириленко О.П. [2], Кравченко В.И. [3], Луниной И.О. [4], Огонь Ц.Г. [5], Опарина В.М. [6], Павлюк К.В. [7], Пасечника Ю.В. [8], Полозенко Д.В. [9], Слухай С.В. [10].

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧИ

Несмотря на научно-практическую работу в области местных бюджетов, требуются дальнейшие мероприятия, связанные с разработкой комплексных мероприятий, направленных на улучшение функционирования местных бюджетов на уровне регионов Украины. Целью статьи является определение особенностей формирования доходов на уровне местных бюджетов региона и разработка комплексных мероприятий по их оптимизации и улучшению.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Анализ формирования доходных источников на уровне АР Крым показал, что за период 2005-2009 годов бюджет в основном формируется за счёт налоговых и неналоговых поступлений, которые имеют тенденцию к снижению за исследуемый период и межбюджетных трансфертов, которые имели тенденцию к увеличению (табл. 1).

За исследуемый период 2005-2009 годов по бюджету АР Крым наблюдалось снижение доли налоговых поступлений. Доля налоговых поступлений в общей сумме доходных поступлений по бюджету АР Крым уменьшалась с 50,5% в 2005 году до 37,0% в 2009 году [11]. Снижение доли налоговых поступлений за период 2005-2009 годов может быть объяснено следующими причинами.

Во-первых, снижением основных бюджетобразующих налоговых поступлений таких как налог с доходов физических лиц, плата за землю, акцизный сбор с произведённых товаров, во-вторых, установлением фиксированной налоговой ставки по налогу с доходов физических лиц (13,0%), что способствовало, с одной стороны, увеличению количества плательщиков и базы налогообложения по этому налогу, а с другой стороны — снижению доли налога в сумме поступлений; в-третьих, совершенствованием «теневых схем» ухода от уплаты налогов.

Доля неналоговых поступлений уменьшилась с 13,2% в 2005 году до 12,0% в 2009 году [11]. При этом доля неналоговых поступлений в течение рассматриваемого периода постоянно колебалась, что было обусловлено изменением доли собственных поступлений бюджетных учреждений. Доля доходов от операций с капиталом имела тенденцию к увеличению с 6,3% в 2005 году до 4,2% в 2009 году [11]. Уменьшение доли доходов от операций с капиталом за период 2005-2009 годов может быть объяснено снижением продажи земли несельскохозяйственного значения, особенно, на южном побережье АР Крым.

Проведённые исследования, по формированию доходных источников бюджета АР Крым показали, что на уровне этого бюджета прослеживаются тенденции к снижению доли этих источников (в основном налоговых поступлений), при росте доли межбюджетных трансфертов. Рост межбюджетных трансфертов обусловлен не только снижением доходных поступлений бюджета АР Крым, но также постоянным ростом расходной части бюджета, возрастанием потребностей в удовлетворении

Таблица 1

Структура доходных источников бюджета АР Крым, %*

Показатель	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
1. Налоговые поступления, из них:	50,5	37,5	38,2	36,3	37,0
Налог с доходов физических лиц	29,9	22,3	22,7	23,1	25,0
Плата за землю	4,3	4,4	4,4	4,2	4,2
Акцизный сбор с произведённых в Украине товаров	6,8	2,3	2,6	2,0	1,8
Плата за торговый патент	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8
Местные налоги и сборы	2,0	1,7	1,4	1,0	0,7
Налог с владельцев транспортных средств	1,6	1,4	1,5	1,5	1,2
Единый налог	2,7	2,7	2,7	2,0	1,6
2. Неналоговые поступления, из них:	13,2	11,8	12,3	10,4	12,0
Государственная пошлина	0,6	0,6	0,4	0,3	0,3
Собственные поступления бюджетных учреждений	11,4	10,8	10,1	8,2	9,8
3. Доходы от операций с капиталом	6,3	9,3	6,2	4,3	4,2
4. Целевые фонды	0,7	0,7	0,7	0,7	1,1
Вместе доходов	70,6	59,4	57,4	51,8	54,0
5. Официальные трансферты	29,4	40,6	42,6	46,4	46,0
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Составлено на основании данных Главного управления Государственного казначейства Украины в АР Крым [11]

общественных благ в АР Крым, сокращением уровня социально-экономического развития АР Крым, особенно, в кризисные периоды времени.

Наибольшая доля межбюджетных трансфертов в АР Крым за период 2005-2009 годов приходилась на районные бюджеты.

Наиболее дотационными районами АР Крым за период 2005-2009 годов являлись Белогорский, Джанкойский, Краснопереконский, Кировский, Ленинский, Первомайский, Нижнегорский, Советский. Доля межбюджетных трансфертов в доходах бюджетов этих районов имела тенденцию к увеличению с 72,8% в 2005 году до 80,7% в 2009 году (табл. 2) [11]. Рост межбюджетных трансфертов в основном был обусловлен снижением доли налоговых и неналоговых поступлений районных бюджетов в условиях экономического кризиса.

Таблица 2

Структура доходных источников высокдотационных районов АР Крым, %*

Показатель	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
1. Налоговые поступления	20,4	17,5	14,4	13,6	15,3
2. Неналоговые поступления	6,7	6,1	4,0	4,0	3,7
3. Доходы от операций с капиталом	0	0	0,1	0,1	0,2
4. Целевые фонды	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Вместе доходов	27,2	23,7	18,6	17,9	19,3
5. Официальные трансферты	72,8	76,3	81,4	82,1	80,7

* Рассчитано автором на основании статистических данных [11]

Доля налоговых поступлений в среднем по бюджетам районов имела тенденцию к снижению с 20,4% в 2005 году до 15,3% в 2009 году [11]. Снижение доли налоговых поступлений за период 2005-2009 годов может быть объяснено следующими причинами. Во-первых, увеличением задолженности сельскохозяйственных предприятий районов по уплате бюджетообразующих налогов и сборов; во-вторых, снижением поступлений по плате за землю, местным налогам и сборам; в-третьих, сокращением количества крестьянских и фермерских хозяйств по районам АР Крым.

Доля неналоговых поступлений уменьшилась с 6,7% в 2005 году до 3,7% в 2009 году в основном за счёт снижения собственных поступлений бюджетных учреждений и государственной пошлины в части принадлежащей местным бюджетам [11]. Удельный вес доходов от операций с капиталом и целевых фондов за период 2005-2009 годов составлял незначительную долю в общей сумме доходов бюджетов.

Наименьшая доля межбюджетных трансфертов за период 2005-2009 годов установлена в доходных источниках бюджетов Бахчисарайского, Красногвардейского, Симферопольского и Сакского

районов (табл. 3). При этом доля межбюджетных трансфертов в доходах этих бюджетов имела тенденцию к увеличению с 52,1% в 2005 году до 56,1% в 2009 году, за счёт снижения основных налоговых поступлений в целом по районам [11].

Таблица 3

Структура доходных источников среднетотационных районов АР Крым, %*

Показатель	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
1. Налоговые поступления	40,2	30,9	26,2	22,9	29,0
2. Неналоговые поступления	7,4	7,4	7,8	8,4	14,5
3. Доходы от операций с капиталом	0,1	0,2	0,4	0,3	0,1
4. Целевые фонды	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3
Вместе доходов	47,9	38,6	34,7	31,8	43,9
5. Официальные трансферты	52,1	61,4	65,3	68,2	56,1
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Рассчитано автором на основании статистических данных [11]

Доля налоговых поступлений в среднем по районам имела тенденцию к снижению с 40,2% в 2005 году до 29,0% в 2009 году [11]. Снижение доли налоговых поступлений по наименее дотационным районам АР Крым может быть объяснено. Во-первых, сокращением поступлений от бюджетобразующих налогов и сборов; во-вторых, уменьшением ставки по налогу с доходов физических лиц; в-третьих, неэффективностью проводимых мероприятий по снижению сумм недоимки по некоторым налогам и сборам.

Доля неналоговых поступлений увеличилась по бюджетам районов с 7,4% в 2005 году до 14,5% в 2009 году в основном за счёт роста собственных поступлений бюджетных учреждений [11]. Доли доходов от операций с капиталом и целевых фондов за период 2001-2007 годов составляли незначительную долю в общей сумме доходов бюджетов.

Наибольшая доля налоговых поступлений в среднем по районам АР Крым приходилось на налог с доходов физических лиц и плату за землю (рис. 1). Так, доля с доходов физических лиц имела тенденцию к увеличению с 62,1 % в 2005 году до 71,7% в 2009 году [11]. Увеличения доли налога с доходов физических лиц было, во-первых, обусловлено увеличением поступлений в контингенте по этому налогу, во-вторых, благодаря эффективно проводимым мероприятиям райгосадминистраций совместно с органами государственной налоговой инспекции в районах по снижению существующей недоимки по этому налогу.

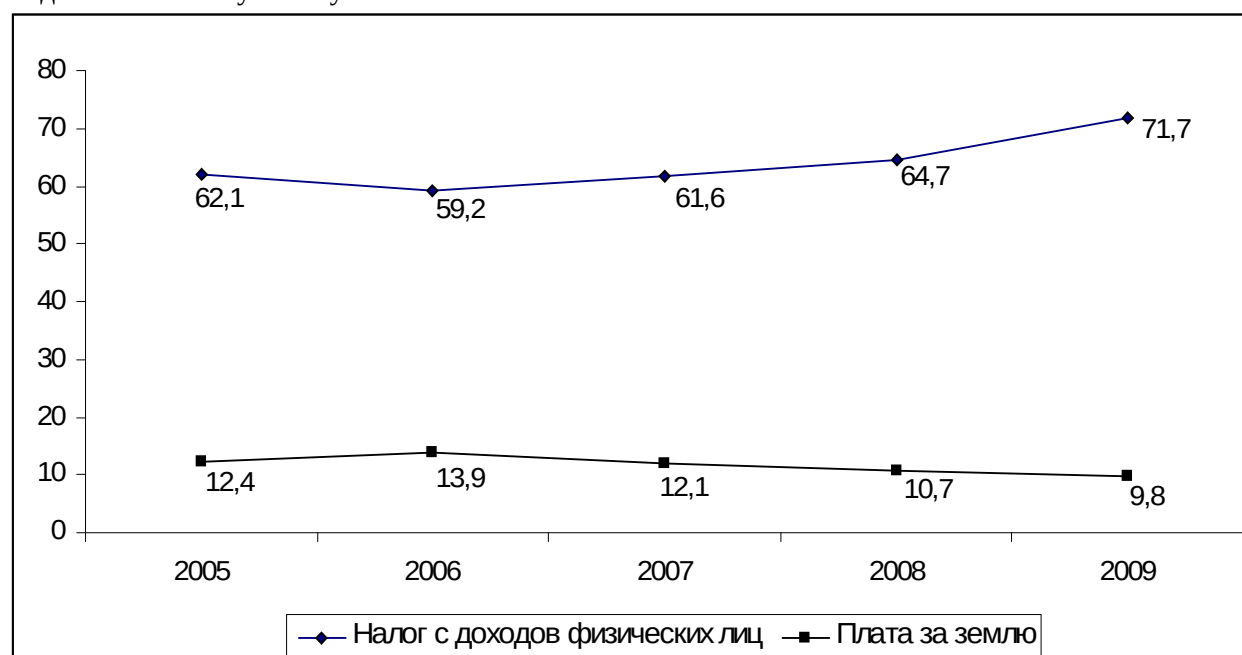


Рис 1. Доля бюджетобразующих налоговых поступлений по бюджетам районов АР Крым, в % (составлено автором) [11]

Доля платы за землю уменьшилась с 12,4% в 2005 году до 9,8 % в 2009 году, в связи с уменьшением поступлений арендной платы с юридических лиц, земельного налога с физических лиц и арендной платы за землю с физических лиц в целом по районам АР Крым [11]. Значимую долю в налоговых поступлениях районных бюджетов также занимали, также, местные налоги и сборы, фиксированный сельскохозяйственный налог, единый налог, плата за торговый патент

На уровне рекреационных городов республиканского подчинения, таких как Алушта, Ялта, Евпатория, Саки, Феодосия, Судак и промышленно развитых городов, таких как Армянск, Джанкой, Керчь, Красноперекопск, Симферополь за исследуемый период 2005-2009 годов прослеживались тенденции к снижению доли налоговых поступлений при одновременном увеличении межбюджетных трансфертов в доходах городских бюджетов.

В среднем доля налоговых поступлений по рекреационно-ориентированным городам республиканского подчинения имела тенденцию к снижению с 57,1% в 2005 году до 42,0% в 2009 году (табл. 4).

Таблица 4

Структура доходных источников рекреационно-ориентированных городов республиканского подчинения, %*

Показатель	Годы				
	2005	2006	2007	2008	2009
1. Налоговые поступления	57,1	44,0	45,2	48,3	42,0
2. Неналоговые поступления	13,6	13,3	13,8	15,1	16,5
3. Доходы от операций с капиталом	9,1	12,6	12,0	8,5	9,1
4. Целевые фонды	1,7	2,2	1,0	2,2	2,8
Вместе доходов	81,5	72,1	72,0	74,1	70,4
5. Официальные трансферты	18,5	27,9	28,0	25,9	29,6
Всего доходов	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Рассчитано автором на основании статистических данных [11]

Снижение доли налоговых поступлений по рекреационно-ориентированным городам республиканского подчинения может быть объяснено.

Во-первых, снижением доли отдельных бюджетообразующих налогов и сборов; во-вторых, снижением уровня иностранных отдыхающих и сумм оставляемых ими денежных средств; в-третьих, тенизацией схем уплаты налогов и сборов. При этом доля неналоговых поступлений в среднем по рекреационным городам имела тенденцию к увеличению с 13,6% в 2005 году до 16,5% в 2009 году, в основном за счёт роста собственных поступлений бюджетных учреждений [11].

Значительно меньшую долю в доходах бюджетов рекреационно-ориентированных городов республиканского подчинения занимали межбюджетные трансферты, по сравнению с районными бюджетами АР Крым. При этом наблюдалась негативная тенденция к увеличению доли трансфертов с 18,5% в 2005 году до 29,6% в 2009 году [11]. Увеличение доли межбюджетных трансфертов по рекреационно-ориентированным городам было обусловлено сокращением доли налоговых поступлений в их доходных источниках. Аналогичная ситуация увеличения межбюджетных трансфертов при сокращении доходных источников поступлений наблюдалось на уровне промышленно ориентированных городов республиканского подчинения.

Результаты проведённых исследований показывают негативные тенденции в АР Крым на уровне городов республиканского подчинения, районов, сёл и посёлков, связанные со значительными объёмами межбюджетных трансфертов в доходах этих бюджетов. При этом на уровне местных бюджетов в АР Крым наблюдается негативная тенденция по снижению доходных источников поступлений.

Основными факторами увеличения межбюджетных трансфертов на уровне бюджета АР Крым, районных бюджетов и бюджетов местного самоуправления выступает отсутствие реальных источников собственных доходных поступлений, переданных в распоряжение местных бюджетов при наличии необоснованного разграничения расходных полномочий между различными уровнями этих бюджетов.

Основные бюджетообразующие налоги и сборы сначала изымаются в значительных объёмах у местных бюджетов, а затем недостающие объёмы финансовых ресурсов местным бюджетам покрываются за счёт необоснованного предоставления межбюджетных трансфертов [2, с. 153]. Такие основные налоговые поступления и сборы местных бюджетов всех уровней как налог с доходов физических лиц и плата за землю, единый налог, плата за торговый патент, налог с владельцев транспортных средств, закреплённые за местными бюджетами в соответствии с Бюджетным кодексом Украины [12] не решают проблем местных органов власти по финансированию всего комплекса возложенных на них задач.

В результате возникают проблемы, обусловленные не только с недофинансированием комплекса мероприятий, связанных с развитием рекреационного, сельскохозяйственного, промышленного потенциала АР Крым, но и решения текущих задач на уровне местных бюджетов, в частности, ремонта дорог, жилья, благоустройство территорий, поддержка коммунальной системы.

В связи с необходимостью развития рекреационного комплекса АР Крым, доходы, заработанные на её территории, должны в полном объёме оставаться в распоряжении городских, районных, сельских и поселковых бюджетов и направляться на их социально-экономическое развитие. При этом доходы местных бюджетов АР Крым должны не изыматься в значительных размерах в распоряжение государственного бюджета и перераспределяется в виде необоснованных трансфертов.

Для обеспечения финансовой самостоятельности местных органов власти необходимо предоставить в их распоряжение значимые собственные источники доходных поступлений. Предлагаемые поправки к Бюджетному кодексу Украины [13] не способствуют обеспечению местных органов власти реальными доходными источниками в соответствии с их расходными полномочиями.

ВЫВОДЫ

Считаем, что за местными органами власти должны быть закреплены более значимые собственные доходные источники поступлений, такие как: налог на доходы физических лиц, налоги на недвижимость, акцизы, плату за лицензию и торговый патент, плату с владельцев транспортных средств, плату за ресурсы местного значения, местные экологические налоги, местные налоги и сборы, а также, 50% налога на добавленную стоимость и налога на прибыль предприятий. Только в этом случае может быть обеспечена действительная финансовая самостоятельность органов местного самоуправления.

Предложенные доходные источники, обеспечивают реальную финансовую самостоятельность местных органов власти, способствуют сбалансированности доходных источников и расходных полномочий местных органов власти, что позволяет им эффективно осуществлять бюджетно-налоговую и финансовую политику в регионе и удовлетворять в полном объеме социальные потребности населения.

Дальнейшее сокращение межбюджетных трансфертов при увеличении доходных источников поступлений местных бюджетов всех уровней должно быть направлено на:

- законодательное закрепление за местными органами власти достаточных собственных источников доходных поступлений, позволяющих в полном объеме финансировать как социальные, так и экономические статьи расходов;
- оптимизацию нормативов отчислений при распределении налоговых и неналоговых поступлений между уровнями государственного и местных бюджетов;
- внедрение в украинскую практику мероприятий, направленных на стимулирование территорий по развитию их налогооблагаемой базы на основании предоставления в их распоряжение не менее 50% финансовых ресурсов, заработанных на их территории.
- создание эффективного механизма осуществления муниципальных займов местными органами власти (выпуск муниципальных облигаций, привлечение ресурсов кредитного рынка) с целью увеличения доходных источников местных бюджетов всех уровней.
- содействие экономическому развитию регионов страны и на основании этого увеличения доходных источников поступлений в местные бюджеты всех уровней.

ЛИТЕРАТУРА

1. Василик О.Д. Бюджетна система України: підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 544 с.
2. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. — К.: Т-во «Знання», 1999. — 487 с.
4. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період / І.О. Луніна, Б.Є. Кваснюк. — К.: Інститут економічного прогнозування НАН України, 2000. — 296 с.
5. Огонь Ц.Г. Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц.Г. Огонь // Наукові праці НДФІ — 2005. — Вип. 4(33) — С. 27-33.
6. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): монографія / В.М. Опарін. — К.: КНЕУ, 2005. — 240 с.
7. Павлюк К.В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини / К.В. Павлюк // Фінанси України. — 1996. — №6. — С. 24-37.
8. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. — К.: Знання-Прес, 2002. — 495 с.
9. Полозенко Д.В. Міжбюджетні взаємовідносини — складова механізму випереджаючого економічного розвитку / Д.В. Полозенко // Економіка України. — 2001. — №2. — С. 19-22.
10. Слухай Сергій. Міжбюджетні трансфери у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: монографія / Сергій Слухай. — К.: «АртЕк», 2002. — 288 с.
11. Главное управление Государственного казначейства Украины в АР Крым. Годовые отчеты об исполнении местных бюджетов по АР Крым (в разрезе городов и районов) за период 2005-2009 годов.
12. Бюджетный кодекс Украины. — Х.: «Одиссей», 2005. — 103 с.
13. <http://minfin.gov.ua/document/67349/Propozicil.pdf>