

Тимченко О.М.,

кандидат економічних наук,
професор кафедри фінансів
ДВНЗ “Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана”,

Сибірянська Ю.В.,

аспірантка кафедри фінансів
ДВНЗ “Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана”

ОПТИМІЗАЦІЯ СТРУКТУРИ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ: ЗАСТОСУВАННЯ РЕЙТИНГОВОЇ ОЦІНКИ

Показано можливість застосування рейтингової оцінки до структуризації доходів бюджету з огляду на управління ними. Виокремлено критерії структуризації, присвоєно рейтинги, сформовано групи доходів залежно від фіскального значення та ступеня складності в управлінні, запропоновано стратегії управління для кожної з них.

The authors show possibilities of applying rating evaluation to the structuring of budgetary incomes in view of their managing; give criteria of structuring and also ratings; form groups of incomes depending on their fiscal importance and extent of complexity in managing; and offer strategies of managing for each of them.

Ефективність управління системою доходів бюджету значною мірою залежить від структурної побудови самої системи. Оптимальна структура є запорукою реального планування й повноти виконання доходів бюджету.

І в наукових дослідженнях, і у прагматичній сфері структура доходів бюджету визначається за даними фактичних надходжень. Отже, вона є результатом діяльності платників зі сплати податків та уповноважених державних органів із мобілізації платежів. Практично ця структура зберігається при плануванні доходів на наступний рік.

Науковці неодноразово звертали увагу на недосконалість структури доходів бюджету, зокрема в частині податкових платежів, і необхідність її оптимізації¹. Так, І.Ф. Родіонова, Т.В. Бурлай підкреслювали важливість побудови моделі доходів бюджету². Проте реальних кроків у цьому напрямі зроблено не було. Тож пошук шляхів удосконалення структури бюджетних доходів є актуальним і необхідним. Ідеться про те, що спочатку треба побудувати систему, основу якої становили б фіскально надійні і прості в адмініструванні доходи, а потім управляти нею та забезпечувати повноту надходжень при виконанні. Для цього треба знайти відповідь на питання, яким має бути співвідношення окремих груп і статей доходів, щоб досягти максимуму.

¹ *Огонь Ц.Г.* Доходи бюджету України: теорія та практика: Моногр. — К.: КНТЕУ, 2003. — С. 52.

² *Родіонова І.Ф., Бурлай Т.В.* Модель дефіциту бюджету України // Фінанси України. — 1998. — № 9. — С. 10

У рамках однієї статті не можна обґрунтувати беззаперечно оптимальний варіант та визначити конкретні пропорції і співвідношення. Мабуть, створити ідеальну структуру взагалі неможливо. У даній статті йтиметься про логіку побудови системи в цілому, підходи до виділення окремих груп доходів та визначення їх місця в цій системі з метою здійснення наступних структурних зрушень. Для цього потрібно здійснити оцінку доходів, наприклад рейтингову. Тому автори статті поставили за мету провести рейтингову оцінку доходів бюджету України, згрупувати їх за певними критеріями та на цій основі розробити рекомендації щодо змін у їх структурі.

Огляд фахової літератури з бюджетної тематики засвідчує, що доходи бюджету були й залишаються предметом дослідження багатьох економістів, зокрема, Т.І. Єфименко, В.П. Кодацького, Т.Ф. Куценко, А.В. Львовичкіна, Ц.Г. Огня, В.М. Опаріна, А.М. Соколовської, В.М. Федосова, Ф.О. Ярошенка. Проте спроб дати рейтингову оцінку доходів із метою оптимізації їх структури ми не знайшли. Отож запропонований варіант оцінки, можливо, буде першим кроком у цьому напрямі.

Наша ідея ґрунтується на тому, що види доходів бюджету мають різну фінансову значимість і ступінь складності в управлінні з позицій їх мобілізації. Особливо яскраво це проявляється стосовно податкових платежів. Згідно з чинним законодавством, об'єктом оподаткування в Україні є всі джерела доходу, які були виділені ще А. Смітом, а саме: земля (плата за землею), капітал (податок на прибуток підприємств, податок з доходів фізичних осіб у частині оподаткування підприємств — фізичних осіб); праця (податок з доходів фізичних осіб). Крім того, всі три групи доходів у процесі їх використання оподатковуються непрямими податками (ПДВ, акцизний збір, мито). Кожен із зазначених об'єктів має різні масштаби, різний рівень стабільності з позицій як приховування, заниження, так і взагалі отримання. Це, у свою чергу, впливає на характеристики доходів із позицій менеджменту.

Перед тим як перейти безпосередньо до рейтингової оцінки, ми сформувавши матрицю управління доходами бюджету, виділивши в ній чотири сектори (рис. 1).

Крім того, ми виділили критерії, на основі яких визначатимемо рейтинги (рис. 2).

Слід зауважити, що це далеко не вичерпний перелік критеріїв і на практиці можуть застосовуватися й інші, такі як частка витрат на адміністрування окремого податку або питома вага витрат на мобілізацію певного джерела доходу в його надходженнях до бюджету, тощо. Проте через обмеженість доступу до такої інформації ми змушені зосереджувати увагу на більш загальних показниках.

На основі наведених критеріїв визначимо рейтинги для кожного джерела доходів, проведемо їх рейтингову оцінку на основі запропонованої шкали порівнянь та згрупуємо залежно від ступеня складності управління ними на осі в діапазоні від 0 до 1, тобто від умовно найскладніших до умовно найпростіших в управлінні, та від їх значення в наповненні дохідної частини бюджету на іншій осі (також

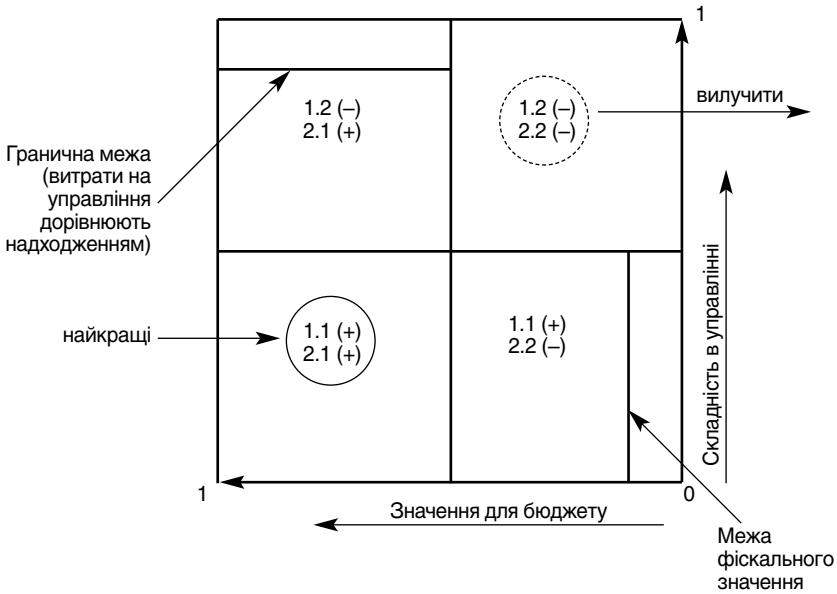


Рис. 1. Матриця розподілу доходів бюджету залежно від їх значення для бюджету та складності в управлінні



Рис. 2. Критерії групування доходів бюджету з метою управління

у діапазоні від 0 до 1) залежно від частки у структурі. Ми використали поняття “умовно найпростіші” й “умовно найскладніші” в управлінні, оскільки у сфері доходів бюджету важко, навіть нереально визначити абсолютно прості чи абсолютно складні, з точки зору управління, доходи. Сьогодні кожне джерело доходів є складним в управлінні саме по собі. Ми можемо лише порівняти складність управління, наприклад, податком на додану вартість щодо складності управління надходженнями від власності й підприємницької діяльності.

Визначимо рейтинги, з допомогою яких проведимо групування доходів бюджету з метою управління. На нашу думку, серед рейтингів, які мають істотне значення для оцінки доходів, доцільно виділити такі.

Рейтинг 0 характеризує структуру статей доходів зведеного бюджету, що склалися на сьогодні. Даний показник досить важливий, оскільки на його основі групуватимуться доходи за їх значенням у наповненні бюджету, а також для наочності визначатиметься розмір окремого джерела порівняно з іншими джерелами доходів у загальній структурі доходів бюджету. Для даного рейтингу доцільно визначити таку шкалу: якщо частка окремого доходу у зведеному бюджеті перебуває на рівні 0—1 %, то ми присвоювали значення рейтингу “1”, якщо 1—3 % — “2”, 3—5 % — “3”, 5—10 % — “4”, 10—20 % — “5”, понад 20 % — “6”.

Рейтинг 1 характеризує рівень відхилення середнього показника виконання плану за останніх п'ять років від 100 %. Він свідчить про можливість якісного й точного планування та мобілізації доходів. Так, якщо виконання плану за останніх п'ять років становило в середньому 100 %, то присвоюємо найвищий рейтинг “5”, якщо виконання плану коливалося на рівні ± 1 %, то присвоюємо рейтинг “4”, якщо ± 3 % — рейтинг “3”, ± 5 % — “2”, ± 10 % — “1”, понад ± 10 % — “0”. Слід зазначити, що Ц.Г. Огонь вважає за допустиме виконання планових показників у діапазоні ± 1 %³. Справді, така похибка є досить незначною, якщо враховувати наявність тіньової економіки та змінність темпів зростання ВВП, проте з метою групування ми вважаємо за доцільне присвоювати таким джерелам доходів дещо нижчий рейтинг, оскільки це свідчить про труднощі у визначенні точних планових показників.

Рейтинг 2 відповідає на питання, чи перевиконувались у основному планові показники за п'ять останніх років. Якщо так, то присвоюємо рейтинг “1”, ні — “0”. Даний рейтинг свідчить про недооцінку або переоцінку джерел доходів у відповідних періодах, що характеризує недостатньо високу якість прогнозування і планування. Проте, з фіскальної точки зору, більш сприятливим є факт недооцінки, саме тому перевиконанню плану ми присвоїли значення “1”.

Рейтинг 3 характеризує динаміку виконання планових показників. Так, якщо вона має тенденцію до зростання, то присвоюємо рейтинг “3”, до зниження — “1”, а якщо коливається (тобто то зростає, то спадає) — “2”.

Рейтинг 4 характеризує загальну динаміку окремих джерел доходів бюджету. Якщо вона з року в рік зростає, присвоюємо рейтинг “3”, спадає — “1”, важко виявити чітку тенденцію — “2”.

Рейтинг 5 відповідає на питання, чи складним є контроль мобілізації доходів до бюджету. Відповідь на це питання важлива, та за відсутності статистичної інформації доцільно використати думку експерта. Тобто якщо експерт вважає, що контроль даного джерела є досить простим, присвоюємо рейтинг “3”, складним —

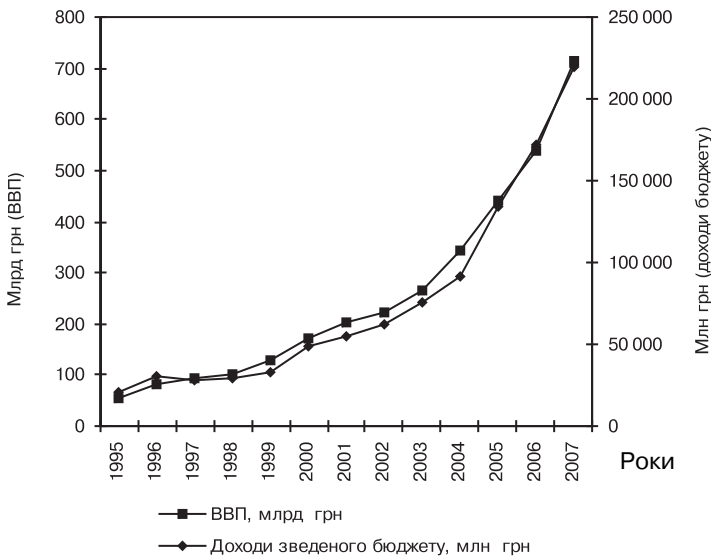
³ Огонь Ц.Г. Знач. праця. — С. 408.

“1”, а якщо важко точно сказати — “2”. Така думка може базуватись на усвідомленні експертом проблем, що існують у процесі планування й мобілізації окремого джерела до бюджету, наявності заборгованості до бюджету та фактів ухилення.

Рейтинг 6 певним чином впливає із рейтингу 5 та відповідає на питання, чи легко приховати джерело доходу або об’єкт оподаткування. Цей рейтинг також базується на експертній думці та характеризує складність управління, а саме етапів мобілізації й контролю. Якщо джерело доходу легко приховати, присвоюємо рейтинг “1”, якщо ні — “2”.

Рейтинг 7 виявляє потребу у значних витратах на мобілізацію окремих джерел до бюджету. Цей показник доцільно визначати на основі звітної інформації ДПАУ. За відсутності останньої в нашому розпорядженні, будемо виходити із власного суб’єктивного досвіду (виступатимемо в ролі експерта). Так, якщо відомо, що даний дохід легко приховати, існує податкова заборгованість, різні пільги, планові показники періодично не виконуються, складно здійснити планування, мобілізацію й контроль, а самі надходження є нестабільними, то такий дохід можна вважати затратним, присвоюємо йому рейтинг “1”, у протилежному разі — “3”. А якщо важко визначитися з точною оцінкою — рейтинг “2”.

Рейтинг 8 показує залежність доходу від ВВП. На перший погляд, застосування даного рейтингу є недоцільним, оскільки, як відомо, не всі доходи бюджету залежать від ВВП, чим пояснюється відхилення в їх динаміці (рис. 3). Разом із тим якщо дохід залежить від ВВП, його легше спланувати з огляду на темп зростання ВВП. Проте існує й ризик недовиконання через завищення очікуваного



Джерело: складено авторами на основі даних Міністерства фінансів України та Держкомстату.

Рис. 3. Динаміка доходів зведеного бюджету та ВВП

розміру ВВП або уповільнення темпів його зростання та з інших причин. Попри це ми вважаємо такі доходи в цілому більш прогнозованими, тому присвоюємо рейтинг “2”. А доходи, що не залежать від динаміки ВВП, мають рейтинг “1”.

Рейтинг 9 показує, чи є джерело доходів бюджету вичерпним у майбутньому. Цей показник стосується переважно неподаткових платежів. Він досить важливий, оскільки потрібно завчасно передбачати можливість зникнення джерела доходу, а також враховувати цей факт при плануванні і прогнозуванні. Завищення планових показників за джерелами доходів, що мають тенденцію до вичерпання, неодмінно призведе до невиконання плану та ускладнить управління взагалі. Отже, для різних джерел доходів у цьому разі треба застосовувати різні підходи з метою якнайефективнішого управління. Так, якщо існує можливість зникнення джерела доходу, присвоюємо рейтинг “1” (характерно для операцій із капіталом, із продажу земельних ресурсів); а якщо джерело доходу невичерпне — рейтинг “2”.

Рейтинг 10 характеризує динаміку змін у структурі доходу, яка, у свою чергу, свідчить про стабільність джерела доходу протягом певного періоду. Так, якщо динаміка не змінюється, то джерело є стабільним (присвоюємо рейтинг “4”), якщо зростає — “3”, спадає — “1”, важко визначити (періодично зростає і спадає) — “2”.

Використовуючи наведені рейтинги і звітну інформацію Міністерства фінансів України, ми здійснили розрахунки та присвоїли кожному джерелу доходів бюджету бали за рейтингами 0—10, а також розраховували сукупну рейтингову оцінку (*PC*) і питому вагу окремого доходу в сукупних доходах бюджету. Що вищий показник *PC*, то легше управляти даним джерелом, і навпаки.

PC розрахована за формулою:

$$PC = \sum_{i=0}^{10} P_i,$$

де *i* — номер рейтингу.

Згруповані дані свідчать, що місцеві податки й ПДВ із імпортованих на територію України робіт і послуг забезпечують менше 0,001 % доходів бюджету, тобто практично не відчутні для бюджету, тому ми їх не досліджуватимемо.

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

Результати розрахунків і групування даних зображені на діаграмі, на якій діаметр куль відповідає середньому значенню частки надходжень відповідних доходів у сукупних доходах бюджету (рис. 4). Зауважимо: на рисунку показано лише ті види доходів бюджету, розподіл яких найкраще відображає нашу ідею.

Наведена на рис. 4 діаграма поділена на чотири рівні області:

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

Таблиця. Зведена таблиця рейтингової оцінки доходів бюджету з метою управління

Групування за ознакою ступеня складності управління доходом		Групування за ознакою значення доходу в сукупних доходах бюджету	
Сукупна рейтингова оцінка (РС)	Значення по осі У (від 0 до 1)	Частка доходу в сукупних доходах бюджету, %	Значення по осі Х (від 0 до 1)
30	1	0—0,001	0,01
28	0,92	0,001—0,005	0,05
26	0,85	0,005—0,01	0,1
25	0,78	0,01—0,03	0,15
24	0,71	0,03—0,06	0,2
23	0,64	0,06—0,1	0,25
22	0,57	0,1—0,3	0,31
21	0,5	0,3—0,5	0,37
20	0,43	0,5—1,0	0,43
19	0,37	1,0—2,0	0,5
18	0,31	2,0—4,0	0,6
17	0,25	4,0—7,0	0,7
16	0,19	7,0—12,0	0,8
15 і менше	0	12,0—15,0	0,9
		15,0—23,0	1

Джерело: розраховано авторами на основі звітних даних Міністерства фінансів України.

— по осі У розташовані доходи залежно від ступеня складності управління ними, де 0 характеризує найскладніші, а 1 — найпростіші в управлінні джерела.

На діаграмі чітко видно, що найбільша частина доходів бюджету України знаходяться у площині квадрата (0; 0,5; К; 0,5), що характеризує найскладніші, з точки зору управління, джерела доходів, які до того ж не мають істотного фіскального значення; та площині квадрата (К; 0,5; 1; 0,5), що характеризує досить прості в управлінні доходи бюджету, які до того ж мають істотне фіскальне значення.

Таким чином, на основі проведеного аналізу і групування з метою управління доходи бюджету в Україні можна поділити на чотири групи.

Група I. До цієї групи належать найкращі, з точки зору управління та значення для бюджету, доходи. Варто зауважити, що доходи цієї групи не потребують значних затрат і зусиль на управління, а саме на планування, мобілізацію й контроль, та разом із тим мають істотне фіскальне значення, забезпечуючи високі надходження до бюджету. Так, кожне джерело в цій групі забезпечує від 3 % до 23 % доходів зведеного бюджету, і що вищий цей відсоток, то ближче даний дохід до 1 (максимуму) по осі Х. На нашу думку, бюджет, у якому більшість джерел перебувають у діапазоні [0,5—1; 0,5—1], можна вважати умовно ідеальним.

Група II. Доходи, які згідно з розподілом потрапили до групи II, також забезпечують досить високі надходження до бюджету, як і доходи групи I, проте управляти ними складніше, ніж доходами груп I і III. Труднощі можуть виникати або

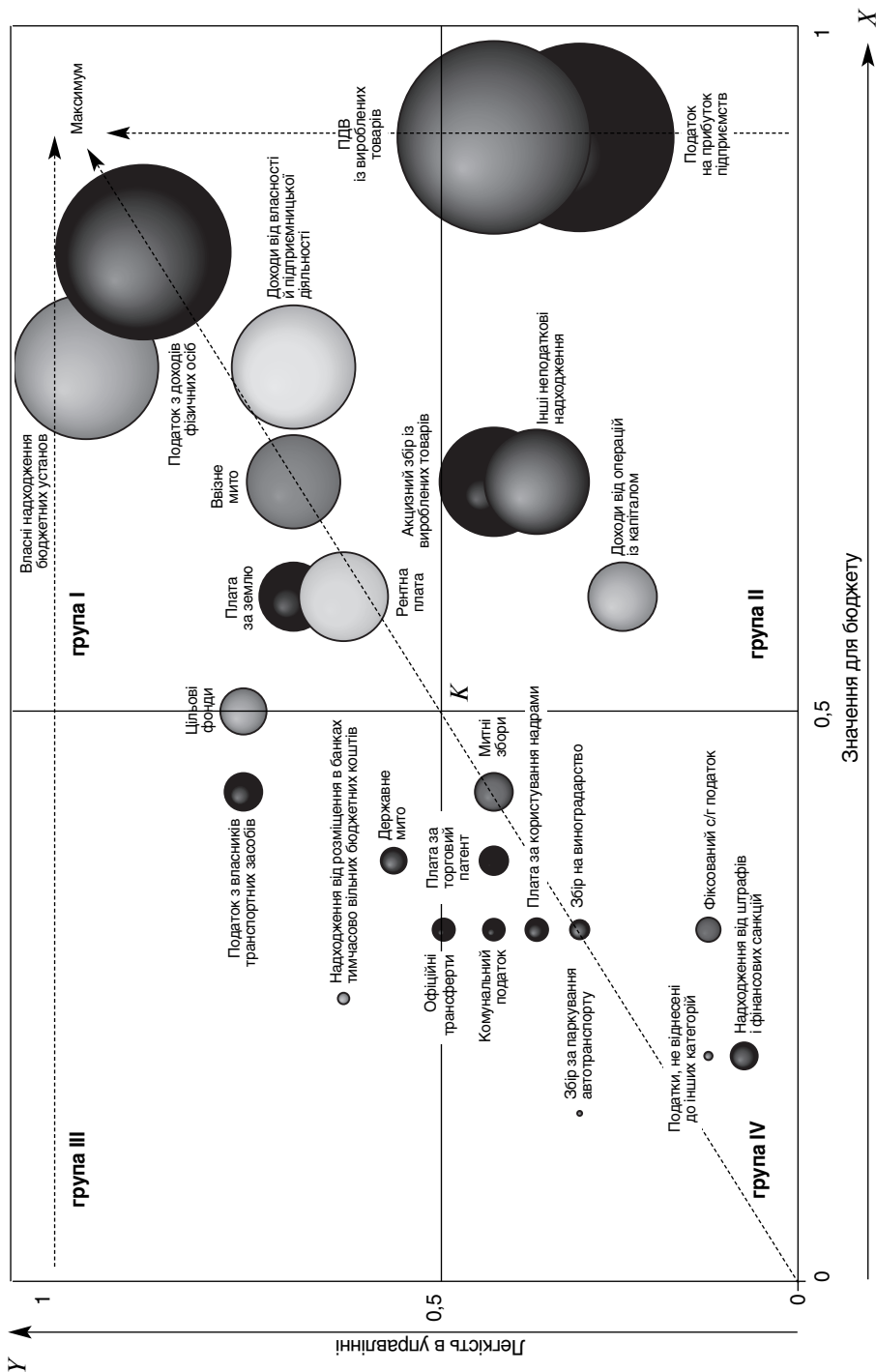


Рис. 4. Розподіл доходів бюджету залежно від складності управління ними та значення для бюджету

на певному етапі управління, наприклад планування чи мобілізації, або ж на всіх його етапах одночасно. Складність управління зумовлена також наявністю заборгованості, необхідністю постійного контролю для забезпечення своєчасної й повної мобілізації коштів до бюджету, легкістю приховання джерела оподаткування (для податків), неточністю прогнозів, які постійно не виконуються. Такі доходи доцільно залишити в бюджеті через їх фіскальне значення, при цьому потрібно приділяти їм більшу увагу та витратити більші ресурси при управлінні ними, особливо на етапі контролю. Таким чином, доки надходження від окремих доходів групи II перевищують витрати на їх управління, ці доходи доцільно залишити у структурі доходів бюджету, в іншому разі — вилучити. Можливо, за умови зміни механізму управління цими доходами вони перейдуть у групу I. Тобто цим доходам треба постійно приділяти увагу, визначати коефіцієнт затратності управління, а також розробляти нові й поліпшувати існуючі механізми управління окремо кожним видом доходу.

Група III. До цієї групи належать доходи, що досить прості в управлінні, як і доходи групи I, але не мають істотного фіскального значення для бюджету. З рис. 4 видно, що більшість доходів цієї групи знаходяться на відрізку $[0,25—0,5]$ по осі X. Через постійний дефіцит бюджетних ресурсів навіть незначні надходження до бюджету від досить простих в управлінні джерел варто залишити у структурі його доходів саме через порівняну простоту управління цими доходами. Та знову ж таки, якщо за певних умов їх фіскальне значення знизиться або ж ускладниться управління ними, тобто дохід перетне певну граничну межу, такі доходи доцільно було б вилучити зі структури доходів бюджету, щоб не обтяжувати його дрібними доходами.

Група IV. Цю групу можна вважати критичною межею, перетинаючи яку, вид доходу доцільно було б вилучити зі структури доходів бюджету, оскільки доходи, що потрапили до цієї групи є, по-перше, досить затратними в управлінні, а по-друге, практично не мають фіскального значення для бюджету, забезпечуючи менше ніж 1% сукупних доходів зведеного бюджету. Саме тому, за відсутності можливості перемістити окреме джерело в інші групи, оптимальним варіантом, мабуть, буде вилучення його (їх) зі структури доходів із метою уникнення переобтяження бюджету дрібними і складними в управлінні доходами.

Варто зазначити, що такий розподіл доходів бюджету не є постійним: під впливом певних чинників окремі доходи можуть переміщуватись із однієї групи в іншу. А сам перехід доходу з групи у групу відбувається не стрибкоподібно, а плавно, поступово, причому належність елемента множині виражається числом із інтервалу $[0,1]$. На рис. 5 зображено найімовірніші напрямки руху окремих доходів бюджету, залежно від того, в якій частині групи вони знаходяться. Так, якщо доходи груп II і III з часом під впливом певних чинників переміщуються у групу IV й не вдається змінити їх місцезнаходження, то такі доходи також доцільно вилучити із загальної структури доходів бюджету.

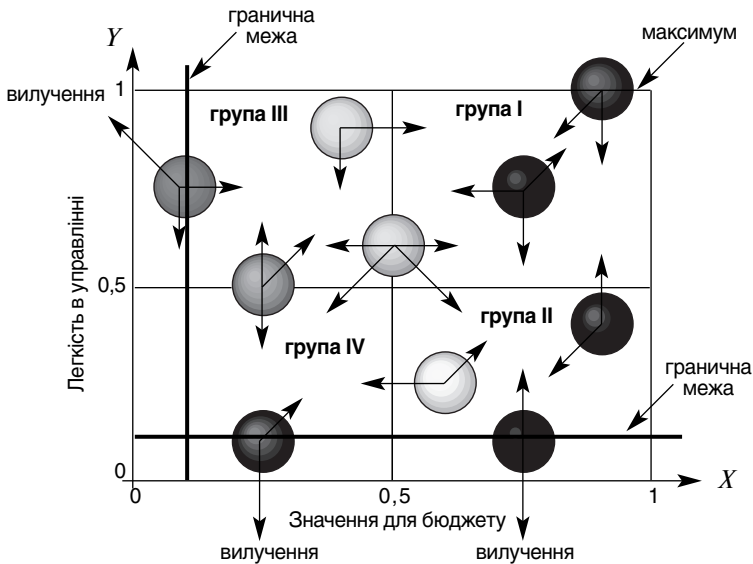


Рис. 5. Напрямки переміщення доходів бюджету у групах (при зміні певних умов)

Підсумовуючи результати рейтингової оцінки, доходимо висновку: основу дохідної частини бюджету мають становити податок з доходів фізичних осіб, зокрема податок з доходів найманих працівників, плата за землю, ввізне мито, рентна плата, ПДВ із ввезених на територію України товарів, частина прибутку державних підприємств, що вилучається до бюджету, а також додаткові збори на виплату пенсій та власні надходження бюджетних установ (останні мають цільове призначення й надходять на сьогоднішній день до спеціального фонду). Доповнювати основну групу доходів мають ті, які потрапили до групи II, зокрема податок на прибуток підприємств, ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг), акцизний збір із вироблених в Україні товарів, доходи від операцій із капіталом (хоча останні мають тенденцію до вичерпування ресурсу в майбутньому). Цим доходам потрібно приділяти значно більшу увагу та контролювати їх на всіх етапах управління, оскільки за умови раціонального управління вони можуть забезпечувати навіть більші надходження до бюджету, ніж сьогодні (за нашими розрахунками — близько 44 %).

На нашу думку, потрібно ввести податок на нерухоме майно громадян і юридичних осіб. Хоча деякі економісти вважають, що надходження від цього податку не значні, не слід забувати, що ці надходження будуть, по-перше, стабільними, по-друге, їх буде легко контролювати, оскільки джерело оподаткування важко приховати, а при розробці раціонального й об'єктивного механізму їх адміністрування — ще й легко мобілізувати. До того ж цей податок напряму залежить від майнового стану платників (особливо в Україні), тому його можна вважати соціально справедливим.

Для того щоб доходи, що потрапили до групи III, перемістилися у групу I завдяки простоті їх планування та контролю їх сплати, слід підвищити ставки податку з власників транспортних засобів і розмір державного мита. Доцільно було б підвищити й розмір податку з реклами або зобов'язати фірми відраховувати незначний відсоток (скажімо, 0,01 %) від реалізованої продукції, розрекламованої на певній території, до відповідного місцевого бюджету.

Треба зауважити: більшість доходів групи III, згідно з бюджетною класифікацією, є неподатковими доходами бюджету, що, як відомо, не мають ані цільового, ані фіскального призначення, а спрямовуються до бюджету тільки тому, що він є основним централізованим фондом коштів держави. Отже, доходи бюджету України, які в результаті розподілу потрапили до групи III, це або неподаткові платежі, або податки, які внаслідок недосконалості законодавства й неврегульованості механізму управління ними тимчасово не мають достатнього фіскального значення, щоб перейти у групу I, але найближчим часом за певних змін можуть переміститись у цю групу, доходи якої вважаються найкращими з точки зору управління.

Доходи бюджету, що потрапили до групи IV й на розташування яких ніщо не може вплинути, доцільно вилучити зі структури доходів бюджету, а залишити лише групи I—III, розробивши відповідні стратегії управління ними. Наступним кроком оптимізації структури доходів бюджету є визначення конкретних пропорцій і співвідношень видів доходів, що зумовлює напрям подальших досліджень у цій сфері.