

Макогон В. Д.

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Міністерства фінансів України,
старший науковий співробітник відділу реформування
місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин
Науково-дослідного фінансового інституту
Міністерства фінансів України*

**ПРОГНОЗНА ОЦІНКА ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ
МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Необхідність проведення реформи у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин відповідно до Концепції реформування місцевих бюджетів від 23.05.2007 № 308 обумовлена, зокрема, потребою в удосконаленні системи прогнозування доходів та видатків місцевих бюджетів на наступний бюджетний період і розробленні прогнозу середньострокових показників місцевих бюджетів.

Основні засади формування цілісної системи прогнозних документів визначені в Законі України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000¹, відповідно до якого встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку держави.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 25.09.2006 № 1359 “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки” основними цілями у податково-бюджетній сфері на середньострокову перспективу визначено²:

- проведення податкової реформи, що передбачатиме послідовне зниження податкового тиску та створення податкової системи, яка стимулюватиме інвестиційну діяльність та економічний розвиток;
- упорядкування та підвищення ефективності видатків бюджету;
- зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- досягнення реальної збалансованості бюджету та поступове зменшення його дефіциту.

Слід зауважити, що політична нестабільність в Україні не дає змоги чітко визначити пріоритети розвитку для здійснення послідовної соціально-економічної політики. У зв’язку з цим місцеві бюджети формуються залежно від кон’юнктурних чинників, що призводить до непослідовності й непередбачуваності бюджетної політики та стану місцевих фінансів.

Реалізація методичних підходів прогнозування доходів місцевих бюджетів при середньостроковому прогнозуванні передбачає виконання низки про-

¹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон Верховної Ради України від 23.03.2000 // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

² Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.09.2006 № 1359.

цедур, що надає можливість експертам виявити тенденції їх зміни в ретроспективному періоді і виразити їх за допомогою відповідної траєкторії.

Завдання експертів з прогнозування полягають в аналізі цих траєкторій відповідно до виконання прогнозних розрахунків. Будь-яка прогнозна модель, на наш погляд, потребує попереднього аналізу з внесенням необхідних локальних коригувань до цих тенденцій, оскільки ймовірність здійснення прогнозних показників знижується з подовженням термінів прогнозу.

Коригування, по суті, змінюють кривизну траєкторії, яка описує динаміку показника в прогнозованому періоді. Тому слід зауважити, що прийомом коригування існуючих тенденцій треба користуватися дуже обережно, оскільки багато показників є взаємозв'язаними. Значне коригування тенденцій зміни одного і кількох з них може призвести до різкого погіршення якості прогнозу, адже точно оцінити експертним шляхом вплив зміни окремих показників на всі інші досить важко.

Необхідною умовою при прогнозуванні доходів місцевих бюджетів є врахування особливостей їх формування.

Загальний обсяг надходжень місцевих бюджетів складається з трьох компонентів (ст. 64–69 БКУ):

- закріплені доходи місцевих бюджетів (доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (кошик I);
- власні доходи місцевих бюджетів (доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (кошик II);
- міжбюджетні трансферти.

Складовими частинами місцевого бюджету є загальний і спеціальний фонди. Податкове законодавство встановлює чіткі правила щодо стягнення та нарахування податків і зборів до кошика I місцевих бюджетів. Будь-які зміни стосовно цих надходжень можуть вноситися виключно законами України.

Стосовно кошика II місцеві органи влади наділені повноваженнями в законодавчих межах встановлювати ставки оподаткування, визначати порядок та періодичність нарахування та сплати податкових платежів. Тобто середньострокове прогнозування доходів місцевих бюджетів є більш реалістичним щодо кошика I місцевих бюджетів.

Аналіз прогнозів, розроблених Міністерством фінансів України, свідчить про необхідність їх удосконалення для забезпечення прийняття дієвих прогресивних і, насамперед, своєчасних управлінських рішень у сфері економіки та бюджету (таблиця).

При розгляді прогнозних і фактичних показників у динаміці виявляються їх суттєві розбіжності. Зростання відхилень номінальних показників доходів місцевих бюджетів у 2004–2006 роках обумовлено значною мірою розбіжностями прогнозних та фактичних значень ВВП (див. таблицю). Так, у 2004 р. фактичний обсяг ВВП перевищив прогнозний, за розрахунками Міністерства фінансів, на 71,1 млрд грн, у 2005 р. – на 120,7 млрд грн, оскільки фактичне зростання реального ВВП до попереднього року склало 23,1 % (за розрахунками Мінфіну України – 10,9 %) У 2006 р. цей показник становив 121,4 млрд грн, фактичне зростання реального ВВП до попере-

днього року – 7,0 % (за розрахунками Мінфіну України – 9,5 %). Різниця між фактичними та прогнозними показниками доходів у 2004 р. склала 16818,0 млн грн (57,5 %), у 2005 р. – 27983,8 млн грн (47,9 %), у 2006 р. – 28197,8 млн грн (51,6 %).

Т а б л и ц я

Підтвердження показників середньострокового прогнозування на 2004–2006 рр.

№	Показники	Джерело	2004	2005	2006
1.	ВВП номінальний, млрд грн	Прогноз Мінфіну	274,0	304,0	333,0
		Фактично	345,1	424,7	454,4
		Відхилення	71,1	120,7	121,4
2.	ВВП, темп зростання, %	Прогноз Мінфіну	–	10,9	9,5
		Фактично	–	23,1	7,0
3.	Доходи місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів, млн грн)	Прогноз Мінфіну	22786,2	25693,5	30038,2
		Фактично	39604,2	53677,3	58236,0
		Відхилення	16818,0	27983,8	28197,8

Складено автором з даними: <http://www.minfin.gov.ua/>

Отже, відхилення між прогнозними і фактичними показниками значною мірою спричинено, з одного боку, непередбачуваністю економічної та фінансової політики уряду, а з другого – недоліками методики прогнозування показників на середньострокову перспективу. Варто зазначити, що обґрунтованість прогнозу доходів місцевих бюджетів залежить також від реалістичності та обґрунтованості вихідних передумов прогнозу макроекономічних показників, зокрема ВВП.

Для проведення поглибленого аналізу тенденцій прогнозування доходів місцевих бюджетів нами розроблено методичний підхід до прогнозування дохідної частини вказаних бюджетів. Цей підхід полягає в тому, що дохідна частина місцевих бюджетів на майбутній період має прогнозуватися, виходячи з ймовірних показників ВВП з урахуванням видаткової частини.

Методичний підхід до прогнозування дохідної частини місцевих бюджетів заснований на теорії раціональних очікувань. Зазначена теорія набула поширення в США і Західній Європі в 70-х роках ХХ ст. Серед найвідоміших її представників слід назвати Р. Лукаса, Т. Сарджента, Н. Уоллеса, Л. Реплінга, а також Дж. Мута, який сформулював у 1965 р. цей постулат і відобразив його в побудованій ним моделі.

Відповідно до теорії раціональних очікувань доцільною є побудова прогнозних моделей, за якими можна визначити внутрішній тендер формування доходів місцевих бюджетів. З цієї метою побудовано модель змін видаткової та дохідної частин, а також ВВП у часі. По кожній моделі розраховано коефіцієнт детермінації (R²), який показує частку варіації досліджуваного показника, що залежить від фактора часу за даної формули тренду (рис. 1–3).

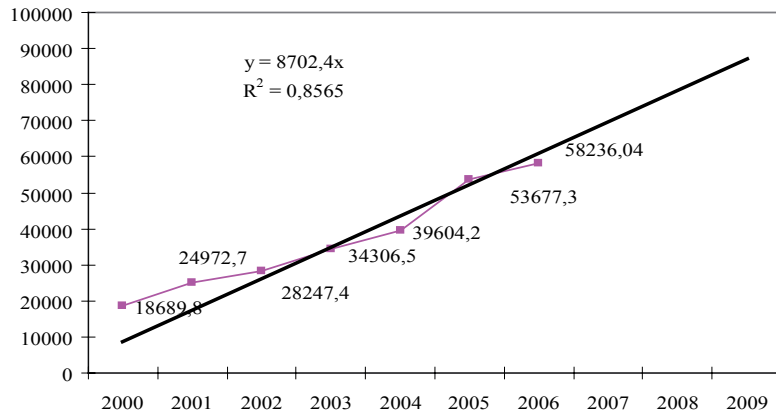


Рис. 1. Прогнозна модель частки варіації доходів місцевих бюджетів на основі лінії тренду, млн грн

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

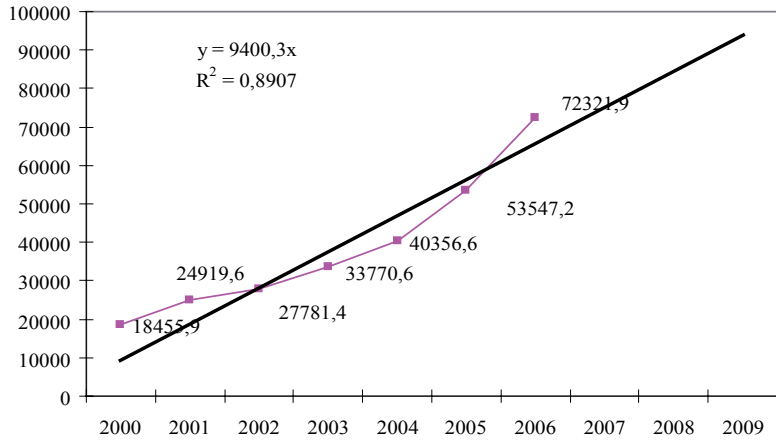


Рис. 2. Прогнозна модель частки варіації видатків місцевих бюджетів на основі лінії тренду, млн грн

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

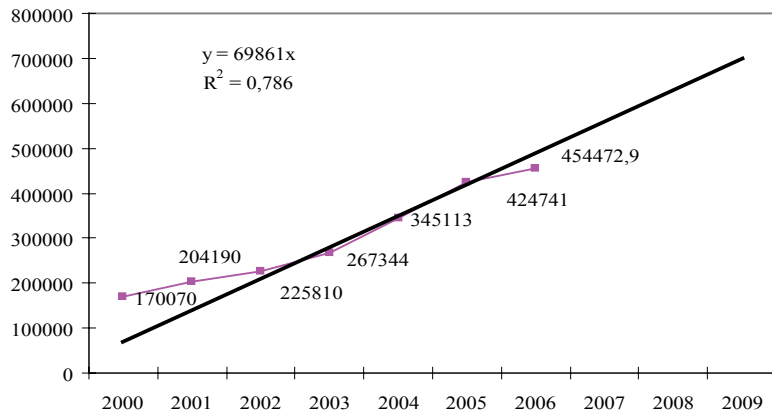


Рис. 3. Прогнозна модель частки варіації ВВП на основі лінії тренду, млн грн

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

Таким чином:

- загальна динаміка доходів місцевих бюджетів може характеризуватися рівнянням: $y=8702,4x$ при $R^2=0,86$;
- загальна динаміка видатків місцевих бюджетів відображається в рівнянні: $y=9400,3x$ при $R^2=0,89$;
- загальна динаміка ВВП має вигляд: $y=69861x$ при $R^2=0,79$.

Аналіз показників місцевих бюджетів та ВВП дає підстави стверджувати, що зростання доходів місцевих бюджетів протягом зазначеного періоду зумовлюється напрямками бюджетної політики України, згідно з якими закріпилися позитивні тенденції у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів і було створено умови для подальшого перетворення місцевих бюджетів на реальний механізм стимулювання економічного зростання й регулювання економічного та соціального розвитку країни в цілому. Відповідно до Постанови Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2007 рік” від 27.07.2006 № 42-V до основних завдань бюджетної політики у сфері формування дохідної частини місцевих бюджетів належать:

- по-перше, удосконалення процедури складання та виконання місцевих бюджетів.
- по-друге, збільшення фінансової самодостатності бюджетів територіальних громад шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами, що передбачає передачу їм владних функцій та відповідних бюджетних ресурсів з центрального та обласного рівнів, а також розширення податкової бази цих бюджетів.
- по-третє, збереження питомої ваги обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України на рівні, не меншому розрахункового показника на 2006 р., та удосконалення критеріїв надання підтримки з державного бюджету місцевим бюджетам.

Коефіцієнт вирівнювання, який використовується до обчисленого за формулою обсягу коштів, що передаються до державного з місцевих бюджетів, визначається у розмірі від 0,6 до 1.

Аналіз трендів дає змогу проаналізувати майбутнє зростання чи зниження обсягів ресурсів місцевих бюджетів. Протягом досліджуваного періоду передбачається зростання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів. Дохідна частина зазначених бюджетів має становити у 2007 р. від 65 000 до 72 000 млн грн, у 2008 р. – від 72 000 до 81 000 млн грн, у 2009 р. – від 81 000 до 88 000 млн грн. Видаткова частина місцевих бюджетів у 2007 р. прогнозується в межах від 70 000 до 80 000 млн грн, у 2008 р. – від 80 000 до 89 000 млн грн, у 2009 р. – від 89 000 млн грн. до 93 000 млн грн. Обсяг ВВП у 2007 р. передбачається в межах від 520 000 до 570 000 млн грн, у 2008 р. – від 570 000 до 660 000 млн грн, у 2009 р. – від 660 000 до 700 000 млн грн.

За розрахунками Міністерства фінансів України, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 14.09.2005 прогнозний обсяг ВВП у 2007 р. передбачається на рівні 605,5 млрд грн, у 2008 р. – 697,1 млрд грн, у 2009 р. – 800,2 млрд грн (рис. 4).

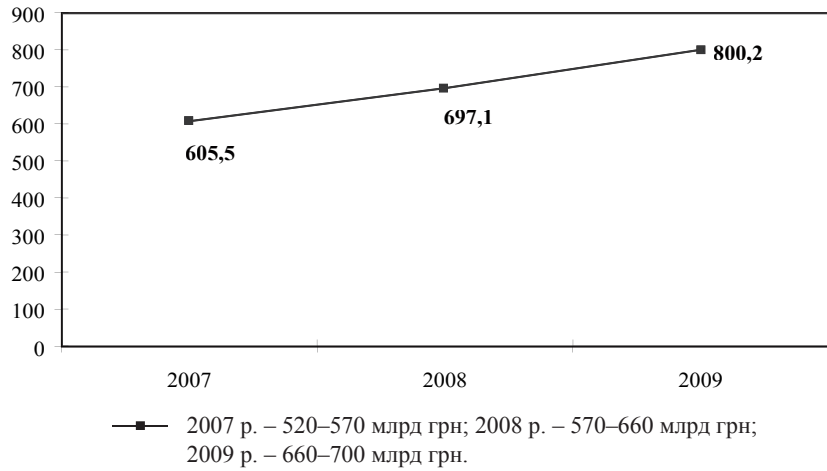


Рис. 4. Співвідношення прогнозного обсягу ВВП, за розрахунками Міністерства фінансів України, на основі лінії тренду, млрд грн

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

Середня частка доходів місцевих бюджетів у відсотках до ВВП протягом 2000–2005 рр. становила 12,1 % (рис. 5).

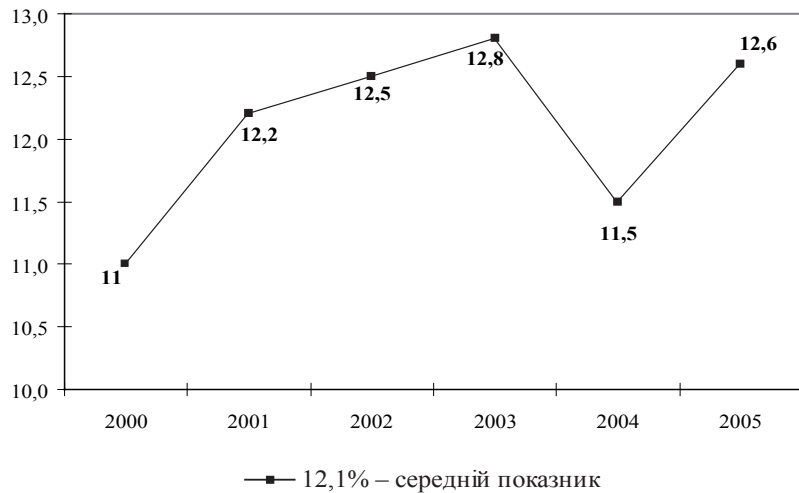


Рис. 5. Динаміка доходів місцевих бюджетів, % до ВВП

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

Враховуючи, що прогнозні показники ВВП, за розрахунками Мінфіну, перевищують розрахункові показники на основі лінії тренду при співвідношенні доходів місцевих бюджетів з ВВП, у нашій моделі застосовані граничні показники (рис. 6).

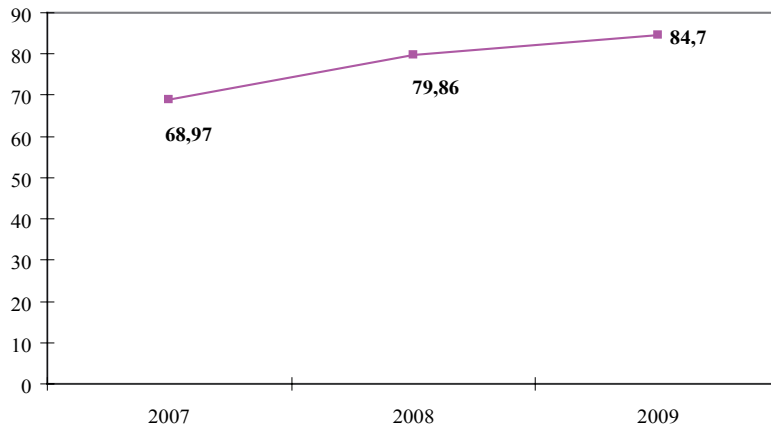


Рис. 6. Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів, млрд грн

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

З метою збалансування прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів з видатковою частиною при розробці прогнозної моделі доходів місцевих бюджетів враховано коефіцієнт співвідношення дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів (рис. 7).

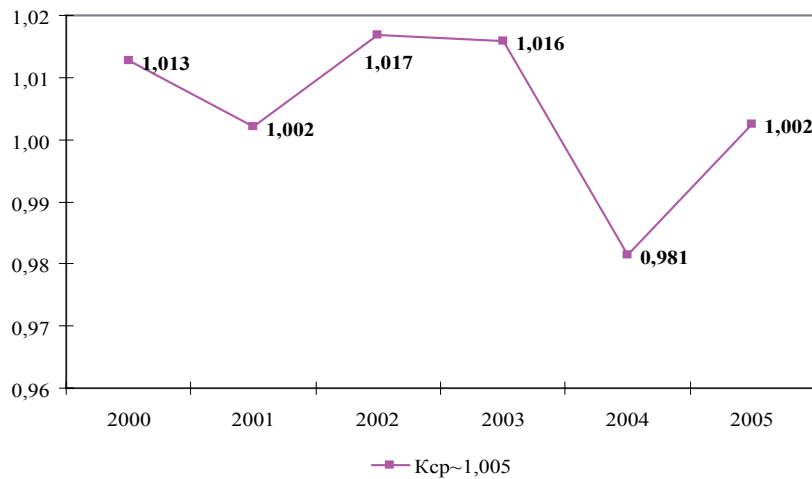


Рис. 7. Співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів, млрд грн

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

Таким чином, обсяг доходів місцевих бюджетів з огляду на ймовірні показники ВВП та з урахуванням видаткової частини місцевих бюджетів зображено на рис. 8.

Отже, запропонований метод розрахунку прогнозу доходів місцевих бюджетів при побудові прогнозної моделі дає можливість зіставляти до-

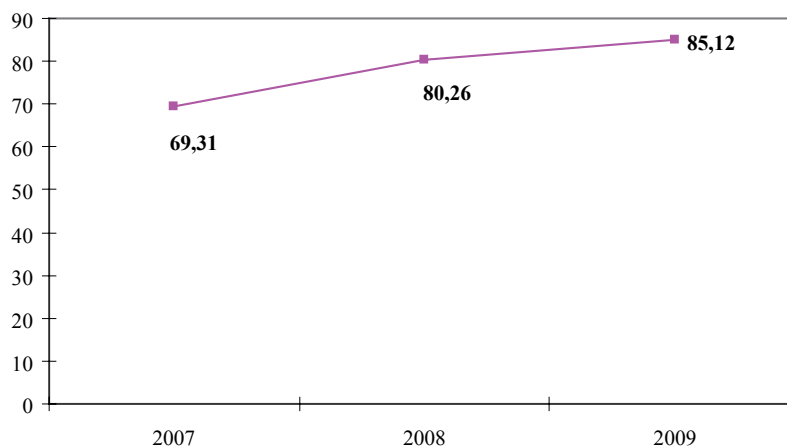


Рис. 8. Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів, млрд грн

Джерело: <http://www.minfin.gov.ua/>

хідну частину місцевих бюджетів, ВВП та динаміку змін дохідної й видаткової частин місцевих бюджетів у часі.

Запровадження даної моделі прогнозування доходів місцевих бюджетів надасть змогу:

- узгодити державну та регіональну політику на середньострокову перспективу;
- взаємоузгодити бюджетні програми з пріоритетами соціально-економічного розвитку;
- передбачити послідовність податково-бюджетної політики;
- посилити контроль та підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів;
- стабілізувати інвестиції, спрямовані на підтримку та розвиток регіонів;
- уникнути ухвалення необґрунтованих рішень, не підкріплених необхідними фінансовими ресурсами.

З метою подальшого удосконалення методики прогнозування доходів місцевих бюджетів на середньострокову перспективу необхідно проводити додаткові дослідження, зокрема, за допомогою поєднання запропонованої моделі з різними індикаторами та методами прогнозування.

Проте, слід зауважити, що наявність значної кількості проектів законодавчих актів, які передбачають зміну політичного, адміністративного та бюджетного устрою, посилює ймовірність виникнення ризиків у бюджетній сфері. Тому необхідною умовою для удосконалення методики прогнозування доходів місцевих бюджетів є незмінність законодавства.