Шишко О.В.,
старший науковий співробітник відділу
методології міжбюджетних відносин
Науково-дослідного фінансового інституту
Міністерства фінансів України

МОДЕЛЬ ОЦІНКИ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Дослідження місцевих фінансів, а саме бюджетів місцевого самоврядування має ґрунтуватися на інформації про їх фінансовий потенціал. Брак такої інформації, відсутність системного підходу в оцінюванні фінансового потенціалу бюджетів різних органів самоврядування не дає можливості для проведення комплексних досліджень.

Актуальність обраної теми обумовлена необхідністю доповнення інструментарію порівняльного аналізу фінансової спроможності бюджетів місцевого самоврядування для розширення можливостей муніципального менеджменту в проведенні досліджень їх фінансового потенціалу.

Проблеми функціонування місцевих фінансів, зокрема питання фінансового потенціалу бюджетів базового рівня, розглядалися багатьма вітчизняними науковцями: з погляду системи бюджетного регулювання – І. Чугуновим, місцевих фінансів – В. Кравченком, системи міжбюджетних відносин – І. Луніною, системи міжбюджетних трансфертів – С. Слухаєм, системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування – В. Зайчиковою.

Метою статті є аналіз структури та виявлення стійких й ключових бюджетоутворюючих джерел фінансування, розробка системи оцінки фінансової спроможності бюджетів місцевого самоврядування, що дасть змогу визначити комплексний показник їх фінансової спроможності.

У контексті системи фінансового вирівнювання бюджети місцевого самоврядування мають різний статус, що безумовно позначається на їхньому фінансовому забезпеченні. Тому аналіз структури дохідних джерел проведено в розрізі таких груп бюджетної класифікації (рис. 1):

– бюджети міст обласного значення;
– бюджети міст районного значення;
– бюджети селищ;
– бюджети сіл.

Для оцінки фінансової спроможності бюджетів місцевого самоврядування необхідно проаналізувати структуру їх дохідних джерел. Для зручності аналіз показників виконання дохідної частини вказаних бюджетів проведено за такими групами бюджетної класифікації доходів:

– податкові надходження;
– неподаткові надходження;
– доходи від операцій з капіталом;
– цільові фонди.

Результати аналізу структури дохідних джерел бюджетів місцевого самоврядування за 2001–2005 рр. наведено на рис. 2.

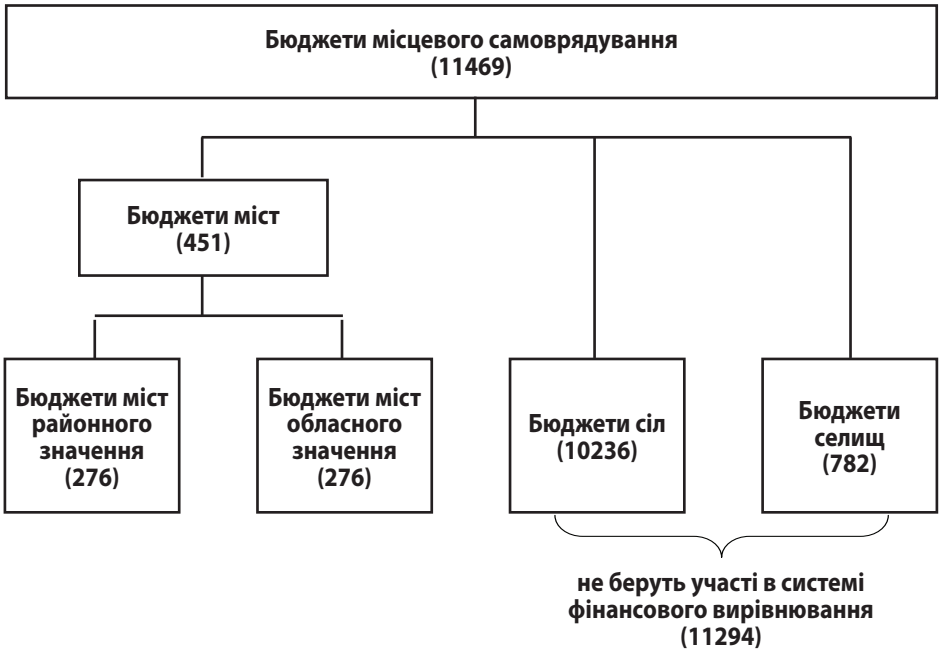

Рис. 1. **Бюджети місцевого самоврядування в системі фінансового вирівнювання**

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Отже, для бюджетів міст обласного значення основним фінансовим джерелом є податкові надходження. За період 2001–2003 рр. спостерігали збільшення їх частки з 81,2 до 85, 6% у загальному обсязі доходів, але за період 2004–2005 рр. цей показник зменшився до 81,7% у 2004 р. та 79,5 % у 2005 р. Зниження частки податкових надходжень пов'язано зі збільшенням таких фінансових джерел, як доходи від операцій з капіталом та неподаткові надходження.

Значним фінансовим джерелом бюджетів цієї групи є неподаткові надходження. За період 2001–2005 рр. їх частка змінювалася: у 2001–2003 рр. вона знизилася до 9,6 %, у 2003–2005 рр. – зросла; у 2005 р. цей показник становив 10,9 % у загальному обсязі доходів міст обласного значення.

За аналізований період частка доходів від операцій з капіталом збільшилася з 3,6 до 8,3 % у загальному обсязі доходів. Збільшення таких доходів не є свідченням підвищення ефективності використання майна, що перебуває у власності обласних рад, до того ж, це знижує фінансовий потенціал відповідного бюджету. На продаж мають виставлятися лише ті об'єкти, які не можуть ефективно використовуватися в діяльності органів місцевого самоврядування. Динаміка вказаного показника ілюструє недотримання такої політики.

У структурі доходів бюджетів міст районного значення основним фінансовим джерелом є податкові надходження. У 2002 р. відбулося збільшення

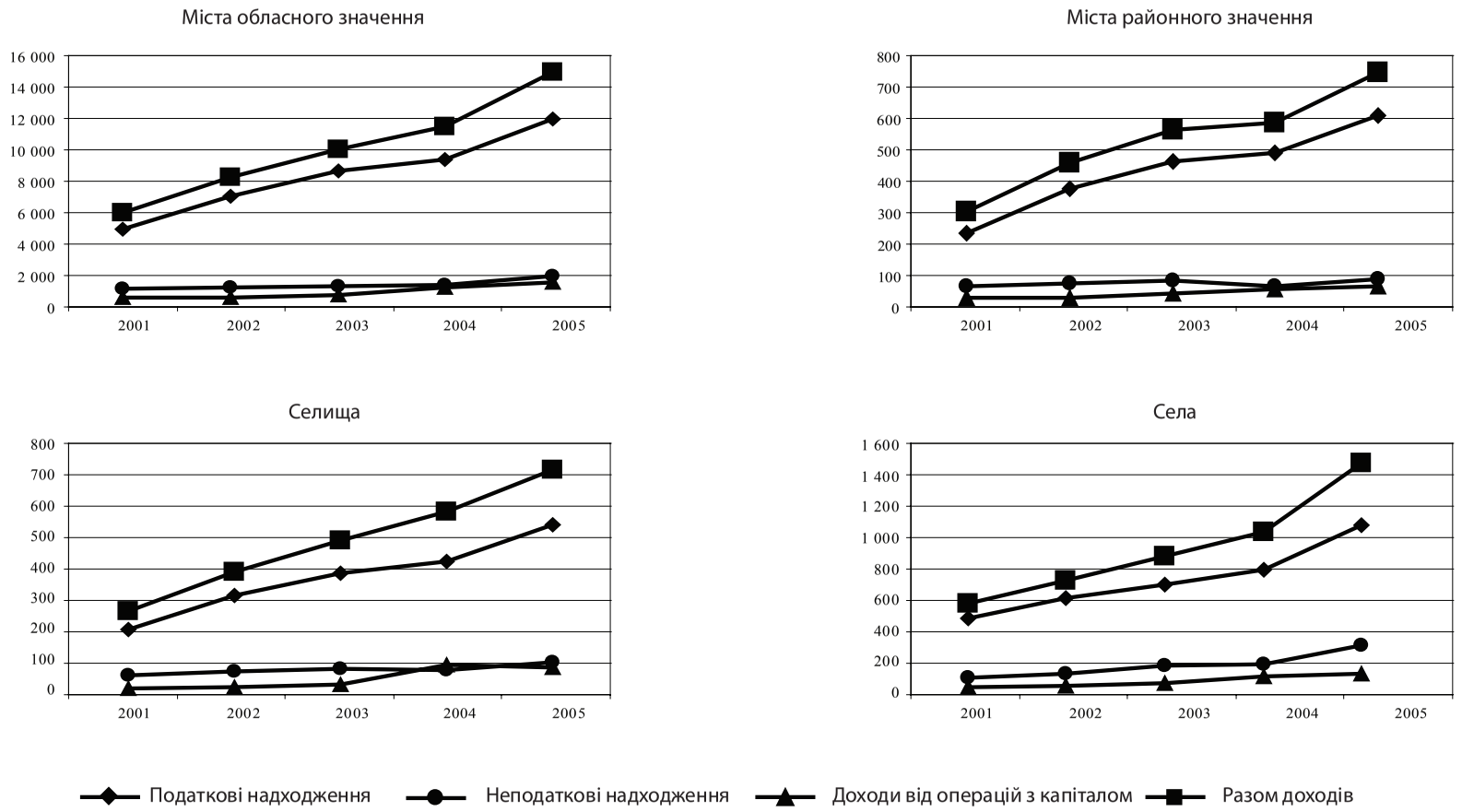

Рис. 2. **Структура доходів бюджетів міст обласного значення, міст районного значення, сіл та селищ за 2001–2005 рр.,** тис. грн

Джерело: Бюджет України-2005. – Стат. зб. – К., 2006. – С. 39–49; Бюджет України-2003. – Стат. зб. – К., 2004. – С. 35–42.

частки цього показника з 76,9 до 81,9 %. За період 2002–2005 рр. частка податкових надходжень у загальному обсязі фінансових надходжень практично не змінилася і становила на кінець періоду 81,4 %.

За період 2001–2005 рр. відбувалося зниження частки неподаткових надходжень з 17,5 % у 2001 р. до 10,2 % у 2005 р. Це джерело надходжень характеризується опосередкованим впливом на фінансово-економічні процеси у відповідній адміністративно-територіальній одиниці (наприклад, адміністративні збори та платежі), але при цьому органи місцевого самоврядування мають можливість збільшувати надходження за цією групою доходів.

Помітною також стає тенденція до збільшення частки доходів від операцій з капіталом. У 2001 р. вона становила 4,0 %, у 2005 р. – зросла до 6,8 % у загальному обсязі доходів.

Динаміка частки податкових надходжень у загальному обсязі доходів бюджетів селищ вказує на стабільність цього джерела надходжень. За період дослідження максимальне значення вказаного показника становило 79,6 % у загальному обсязі надходжень у 2002 р., мінімальне – 72,3 % у 2004 р. У 2006 р. частка податкових надходжень перебувала на рівні 75,1 %. Водночас у 2001–2005 рр. відбувається зниження частки неподаткових надходжень – з 18,8 до 12,9 % у загальному обсязі доходів бюджетів селищ.

Групі бюджетів місцевого самоврядування властива нестабільність такого фінансового джерела, як доходи від операцій з капіталом. За період 2001–2003 рр. його частка збільшилася з 3,1 до 4,7 %, у 2004 р. вона становила 14,9 %, у 2005 р. – знизилася до 10,7 % загального обсягу доходів.

У структурі доходів бюджетів сіл спостерігається чітка тенденція до зниження частки податкових надходжень. Якщо в 2001 р. вона становила 83,6%, то в 2005 р. – 72,5 % у загальному обсязі доходів, що свідчить про зниження ефективності використання податкової бази та погіршення економічної активності суб'єктів господарювання зазначеної групи адміністративно-територіальних одиниць.

Разом з тим збільшується частка неподаткових надходжень у загальному обсязі доходів: у 2005 р. вона становила 19,4 % у загальному обсязі доходів. Зросла також частка доходів від операцій з капіталом: від 2,2 % у 2001 р. до 6,4 % у 2005 р.

Відстежуючи динаміку такого фінансового джерела, як цільові фонди, зауважимо, що для всіх груп бюджетів місцевого самоврядування воно не є фінансово визначальним. Частка цільових фондів в доходах за весь період дослідження для груп бюджетів місцевого самоврядування не перевищує 1,7 % (бюджети сіл). Важливість складової доходів – цільових фондів необхідно розглядати лише у контексті тих видатків, які фінансуються за рахунок цього джерела.

Отже, для всіх груп бюджетів місцевого самоврядування основним фінансовим джерелом є податкові надходження. Бюджетним кодексом України визначено перелік доходів, які враховуються або не враховуються при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів. Попередня оцінка свідчить про різні підходи до визначення обсягу податкових можливостей кожної групи бюджетів місцевого самоврядування. Тому виникає необхідність де-

тальніше проаналізувати структуру податкових надходжень у розрізі груп бюджетів. Результати аналізу за період 2001–2005 рр. наведено на рис.3.

Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості є складовою податкових надходжень бюджетів міст обласного значення. За період 2001–2003 рр. їх частка зросла від 63,0 до 73,3 %, натомість у 2003–2005 рр. відбулося зменшення цього показника до 67,9 % у 2005 р.

Дещо знизилася частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів у загальному обсязі доходів: від 19,0 % у 2001 р. до 12,0 % у 2005 р. Інші податки становили 12,5 % загального обсягу доходів; їх питома вага за аналізований період майже не змінилася. У доходах цієї групи бюджетів місцевого самоврядування незначною залишалася частка податків на власність та внутрішніх податків на товари й послуги.

Для бюджетів міст районного значення найбільшу частку в податкових надходженнях становили податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості. Найвище значення цього показника спостерігалося в 2003 р. (52,4 %), а найменше в 2001 р. (46,6 %). За період 2003–2005 рр. відбулося деяке зменшення частки цієї статті: в 2005 р. її питома вага становила 49,8 % податкових надходжень.

Інші податки складали значну частку в структурі податкових надходжень цієї групи бюджетів місцевого самоврядування. Протягом аналізованого періоду спостерігалося її зростання з 20,6 % у 2001 р. до 26,4 % у 2005 р. Значно знизилася частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів. У 2001 р. вона становила 26,6 % податкових надходжень, у 2005 р. – 11,4 %. Порівняно з попередньою групою бюджетів місцевого самоврядування дещо зросла частка такої статті податкових надходжень, як податки на власність.

Загалом для бюджетів міст характерною є типова структура податкових надходжень. Це пояснюється тим, що адміністративні одиниці володіють більшим, ніж інші одиниці самоврядування економічним потенціалом, що обумовлено вищою концентрацією зайнятого населення та капіталу, які так чи інакше є об'єктами оподаткування.

Майже половину податкових надходжень бюджетів селищ формували податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості. Максимальне значення цього показника у 2003 р. становило 49,5 %, а мінімальне – 46,2 % у 2004 р. Частка цього джерела у податкових надходженнях доходів бюджетів селищ у 2005 р. складала 47,5 %.

Частка інших податків у 2005 р. становила 24,1 %. У 2002 р. спостерігалося збільшення цього показника, надалі він майже не змінювався.

Частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів за період 2001–2003 рр. знизилася з 29,5 до 14,9 %, але у подальшому відбувалося її зростання – в 2006 р. значення цього показника становило 17,1 %.

Для бюджетів сіл характерна така структура податкових надходжень: основною складовою є податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості. За увесь період їх частка практично не змінилася і варіювала в межах 35–42 % загального обсягу доходів.

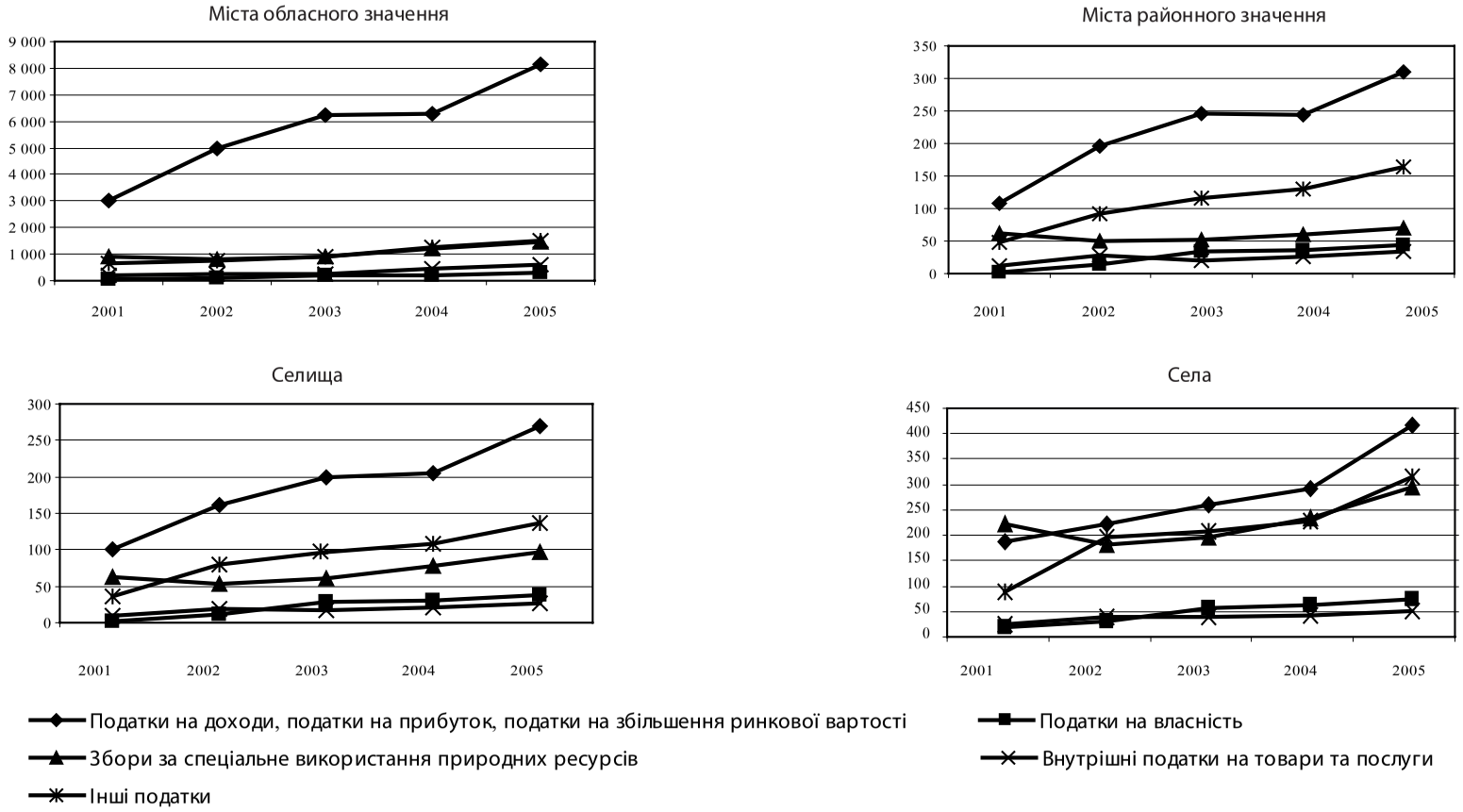

Рис. 3. **Структура податкових надходжень доходів бюджетів міст обласного значення, міст районного значення, сіл та селищ за 2001–2005 рр.,** тис. грн

Джерело: Бюджет України-2005. – Стат. зб. – К., 2006. – С. 39–49; Бюджет України-2003. – Стат. зб. – К., 2004. – С. 35–42.

Інші податки також є однією з важливих складових податкових надходжень. У 2002 р. їх частка зростає з 15,8 до 30,7%. За 2002–2005 рр. ця стаття формувала до 30 % загального обсягу податкових надходжень.

Частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів знизилася за період 2001–2002 рр. з 44,8 до 27,9 %, у подальшому її значення майже не змінювалося і в 2005 р. становило 26,0 %.

Загалом для бюджетів сіл та селищ характерною є велика частка зборів за спеціальне використання природних ресурсів.

Враховуючи результати проведених розрахунків, видається можливим визначити комплексний показник фінансової спроможності бюджетів місцевого самоврядування.

Передусім для кожної групи адміністративно-територіальних одиниць необхідно визначити сукупність фінансових джерел, які характеризуються відносною стабільністю та забезпечують значну частку в загальному обсязі доходів. На рис. 4 представлено джерела доходів бюджетів місцевого самоврядування в порядку зниження пріоритету, що застосовуються в моделі оцінки фінансової спроможності.

З метою аналізу фінансової спроможності розроблено систему бальних оцінок, яка враховує стабільність кожного джерела надходжень, а також його пріоритет у сукупності доходів. Для оцінки стабільності розраховуються показники динаміки (темпи приросту ланцюговим способом) кожного джерела кожної групи та оптимальне значення приросту показника. Темп приросту 2005 р. відносно 2001 р. ділиться на кількість періодів (у цьому випадку їх чотири) і береться оптимальне значення приросту за період (рік), тобто нормативне значення. Розрахунок представлено на рис. 5.

Усі показники поділяються на три класи (рис. 6):

1. Значення показників нижче нормативного рівня з урахуванням похибки –0,05;
2. Значення показників перебувають у межах допустимого відхилення від нормативу ±0,05;
3. Значення показників перевищують нормативний рівень з урахуванням похибки +0,05.

Кожному класу кожного показника виставляють бали. В міру зниження пріоритету джерела доходу зменшується кількість балів (таблиця).

Проведені розрахунки ілюструє рис. 7.

Перевагою цієї моделі є її універсальність. Вона може застосовуватися до показників бюджетів окремих органів місцевого самоврядування, а також їх груп, сформованих за географічною, демографічною ознаками, ознакою економічного потенціалу тощо. Результати застосування моделі можуть взаємопорівнюватися, що дасть змогу виявити причини відхилення індивідуального значення показника від його групового значення, врахувати недоліки чи приховані переваги при розрахунках планових показників бюджетів органів місцевого самоврядування та поточній фінансовій роботі їх виконавчих органів.

Головними напрямками вдосконалення моделі можуть бути уточнення інтервалу допустимих значень для показника оптимального темпу приросту;

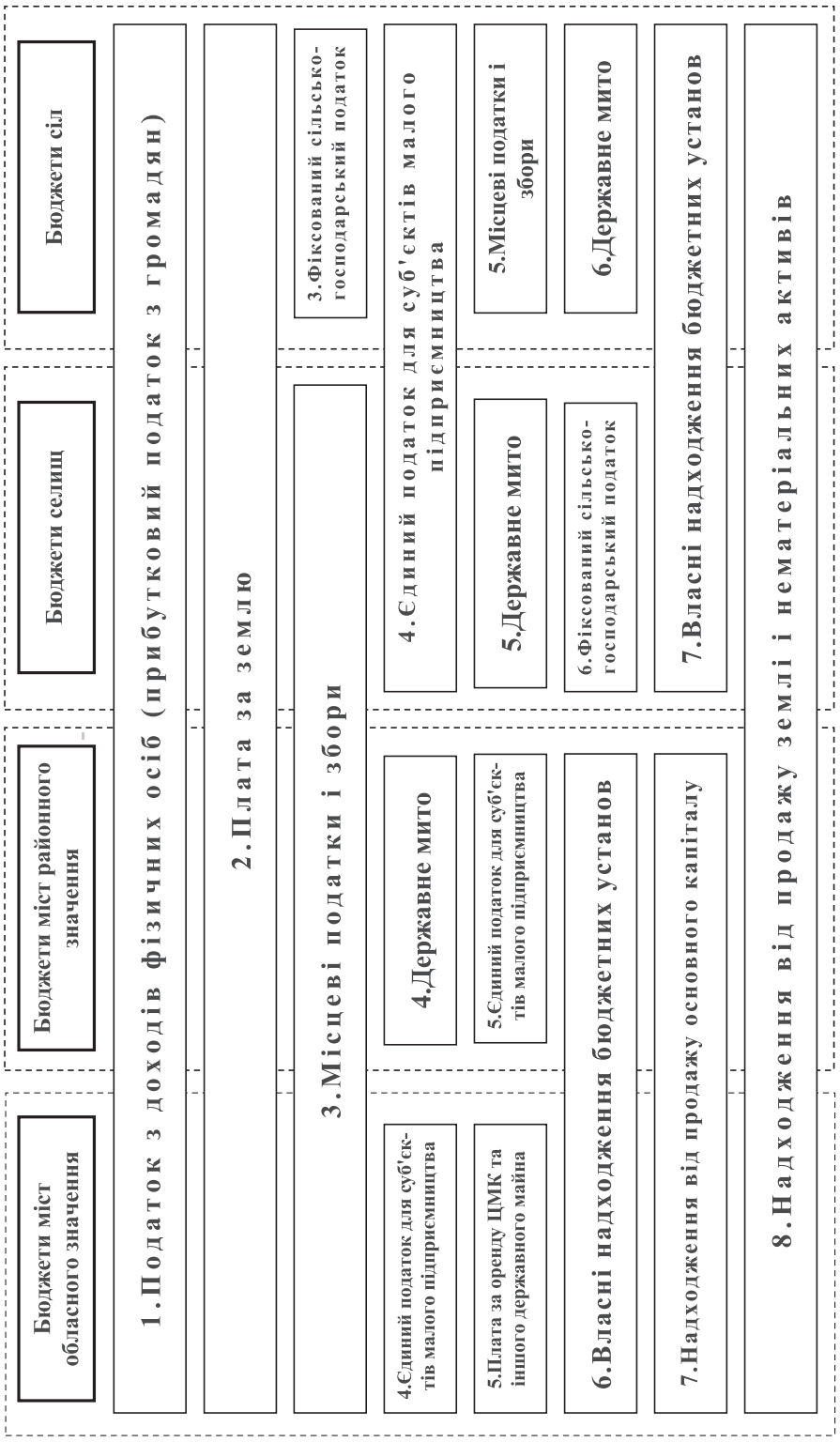

Рис. 4. **Рейтингування джерела доходів бюджетів місцевого самоврядування в системі оцінки фінансової спроможності**

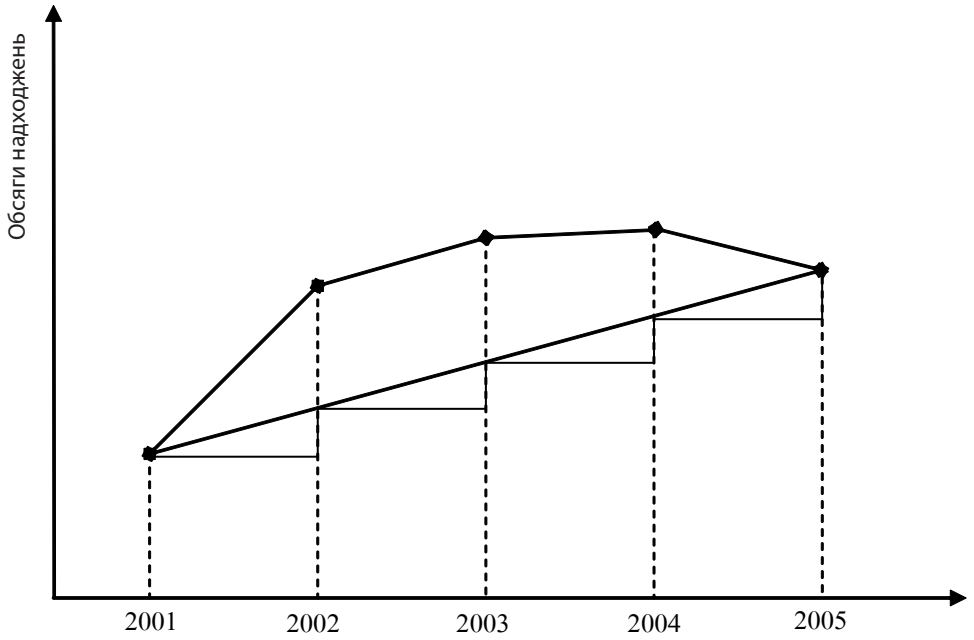

Рис. 5. **Розрахунок оптимального темпу приросту в системі оцінки фінансової спроможності**

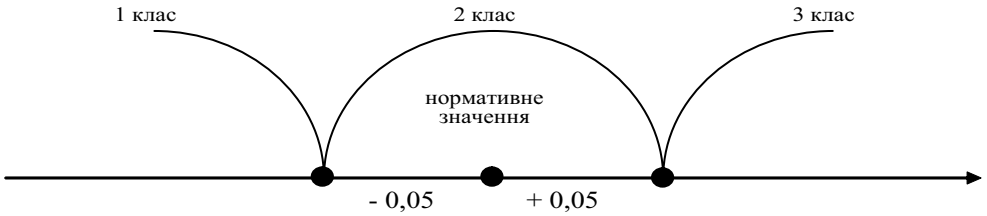

Рис. 6. **Інтервали допустимих значень для визначення класу показника**

Таблиця

Розрахунок кількості балів залежно від класу показника в порядку зниження пріоритету джерела доходу

Джерело надходжень	1-й клас	2-й клас	3-й клас
1	8	9	10
2	7	8	9
3	6	7	8
4	5	6	7
5	4	5	6
6	3	4	5
7	2	3	4
8	1	2	3

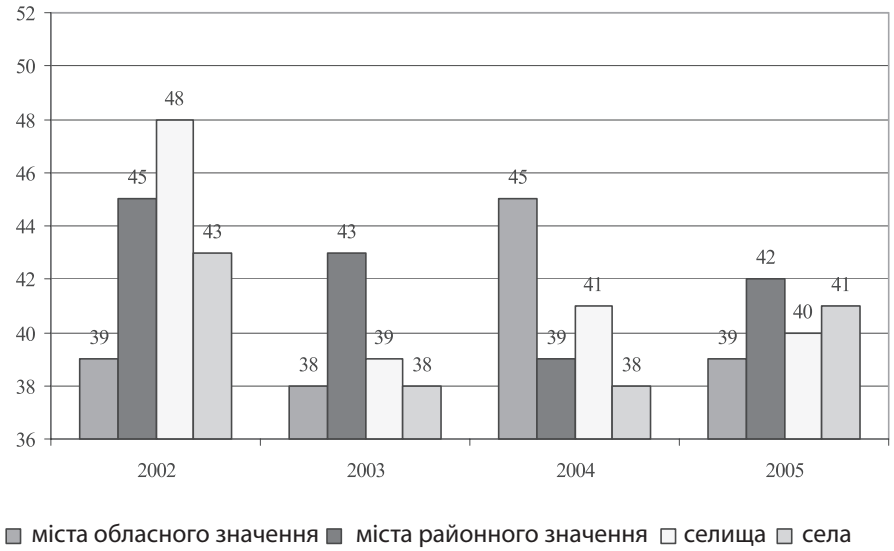

Рис. 7. **Фінансова спроможність бюджетів місцевого самоврядування**

Джерело: Бюджет України-2005. – Стат. зб. – К., 2006. – С. 39–49; Бюджет України-2003. – Стат. зб. – К., 2004. – С. 35–42.

перегляд шкали бальних оцінок по кожному класу; введення нових класів; періодичний перегляд рейтингу фінансових джерел бюджету кожної групи органів місцевого самоврядування.