

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет



№ 1, 2013

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 338

Л. С. Дейкало,  
А. Ю. Чубак,  
Дніпропетровська державна фінансова академія

## ОЦІНКА НАДХОДЖЕНЬ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

*У статті розглянуті аспекти механізму наповнення місцевих бюджетів на прикладі зведеного бюджету Дніпропетровської області, проаналізовано склад та структуру доходів місцевих бюджетів, тенденції в структурі наповнення місцевих бюджетів за період 2007–2011 рр. та здійснено аналіз її зміни у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України в 2010 р. На базі даного аналізу сформульовані основні напрями зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** місцевий бюджет, зведений бюджет області, доходи бюджету, фінансові ресурси, органи місцевого самоврядування, загальний фонд, спеціальний фонд, міжбюджетні трансферти, дотація, дотація вирівнювання, субвенція.

**Постановка проблеми.** Місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі України. Питання оптимального формування доходів місцевих бюджетів набувають особливої актуальності в умовах запровадження нових норм бюджетного та податкового законодавства, які сприяють більш ефективному використанню можливостей наповнення місцевих бюджетів, розширенню і зміцненню їх дохідної бази та підвищенню фінансового забезпечення виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Проблеми щодо вдосконалення механізмів формування місцевих бюджетів досліджувались у працях багатьох вітчизняних вчених, серед яких на особливу увагу заслуговують фундаментальні дослідження В. Дем'янишина, М. Деркача [2], О. Кириленко, В. Кравченка [4], І. Луїної [6], К. Павлюк, В. Федосова, С. Юрія та ін. Вагомий внесок у дослідження теорії та практики місцевих бюджетів зробили російські вчені, зокрема: А. Бабич, Л. Дробозіна, Ю. Константинов, Л. Окунева, Г. Поляк, Л. Павлова.

Однак, не зважаючи на наявність великої кількості досліджень у цій сфері, практичні аспекти формування доходів місцевих бюджетів потребують подальших досліджень, що пов'язане з прийняттям нового Бюджетного та Податкового кодексів України та розширенням повноважень органів місцевого самоврядування.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає в аналізі механізму надходжень до місцевих бюджетів у динаміці його розвитку на прикладі Дніпропетровської області.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування акумулюються в бюджеті. Кожен орган влади повинен володіти своїми фінансовими джерелами, достатніми для вирішення соціально – економічних завдань регіону. Бюджет є інструментом впливу державних органів управління на економічні, соціальні, національні, регіональні процеси, а не тільки засобом акумулювання та перерозподілу доходів, необхідних для фінансування державних заходів та забезпечення соціальної справедливості.

Бюджетні надходження є потужними важелями стимулювання суспільного розвитку, регулювання економічного розвитку області.

Відповідно до законодавства доходи бюджету - це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за адміністративні послуги, власні надходження бюджетних установ) [1].

Доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти [1].

Склад доходів зведеного бюджету Дніпропетровської області за групами надходжень наведений в таблиці 1. Найбільшу питому вагу в доходах загального фонду бюджету складають податкові надходження: від 68,7% у 2008р до 60,6% у 2011р. Протягом трьох останніх років спостерігається тенденція до зменшення цієї групи надходжень та збільшення трансфертів з державного бюджету до 38% у 2011р.

Спроможність органів місцевого самоврядування впливати на економіку за допомогою бюджету визначається передусім тим, які саме важелі надані цим органам законом.

Таблиця 1.

Структура загального фонду зведеного бюджету Дніпропетровської області за групами надходжень (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2007-2011рр. \*

Групи надходжень	2007		2008		2009		2010		2011	
	Сума (млн.грн.)	Питома вага (%)	Сума (млн.грн.)	Питома вага (%)	Сума (млн.грн.)	Питома вага (%)	Сума (млн.грн.)	Питома вага (%)	Сума (млн.грн.)	Питома вага (%)
Податкові надходження	3959,5	65,1	5389,5	68,7	5315,7	65,7	6035,5	61,8	7220,2	60,6
Неподаткові надходження	54,2	0,9	84,8	1,1	121,8	1,5	115,8	1,2	161,8	1,4
Доходи від операцій з капіталом	0,0	0,0	0,0	0	2,0	0,02	1,0	0,01	1,2	0,01
Трансферти	2065,7	34,0	2372,7	30,2	2656,7	32,8	3621,5	37,1	4528,7	38,0
Разом	6079,3	100,0	7847,0	100	8096,2	100	9773,8	100	11911,8	100

\* за даними Головного управління державної казначейської служби у Дніпропетровській області

Мова йде в першу чергу про передачу місцевим бюджетам певних дохідних джерел, які місцеві органи управління можуть використовувати з метою стимулювання економічної діяльності на підвідомчих територіях.

Серед податкових надходжень провідне місце займає податок з доходів фізичних осіб. Його питома вага в доходах загального фонду зведеного бюджету області коливається від 77,9% у 2007 р. до 70,4% у 2011р.

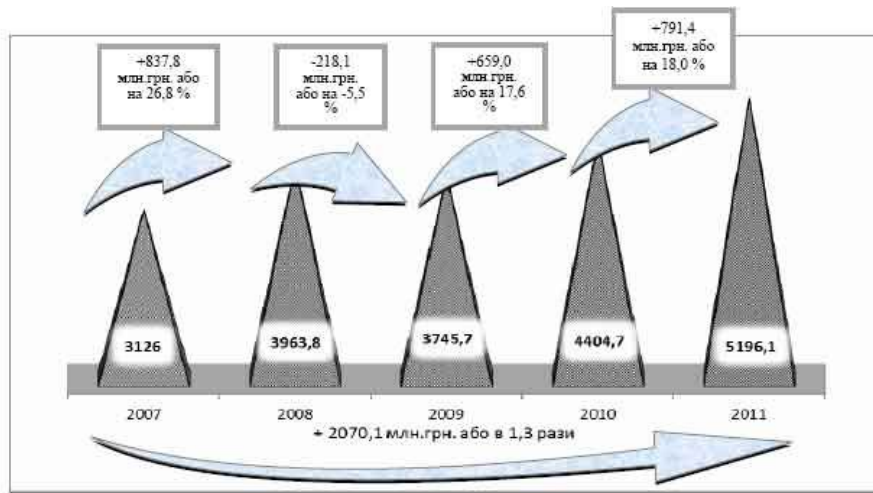
Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб відображена в табл.2. та рис.1.

**Таблиця 2.**  
Динаміка надходжень податку з доходів фізичних осіб до загального фонду місцевих бюджетів Дніпропетровської області у 2007-2011рр. \*

2007 сума,млн.грн.	2008р, сума, млн.грн.	відхилення 2008р. від 2007р		2009 сума, млн.грн.	відхилення 2009р. від 2008р.		2010 сума, млн.грн.	відхилення 2010р. від 2009р		2011 сума, млн.грн.	відхилення 2011р. від 2010р.	
		абсол. (млн.грн.)	%		абсол. (млн.грн.)	%		абсол. (млн.грн.)	%		абсол. (млн.грн.)	%
3126	3963,8	837,8	26,8	3745,7	-218,1	-5,5	4404,7	659,0	17,6	5196,1	791,4	18,0

\* за даними Головного управління державної казначейської служби у Дніпропетровській області

В аналізованому періоді найбільші темпи зростання податку з доходів фізичних осіб спостерігаються у 2008 році. В 2009році, коли кризові явища охопили усю країну, спостерігалось зниження цього показника, сума податку з доходів фізичних осіб є нижчою порівняно з 2008 роком.



**Рис. 1.** Динаміка мобілізації податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів Дніпропетровської області

Це пов'язано насамперед з тим, що багато людей залишилися у цей період без роботи. В 2010-2011 роках спостерігається тенденція до зростання надходжень цього податку. Загальною причиною зростання вказаних надходжень в цьому періоді є: зростання середньомісячної заробітної плати по країні відповідно до законодавства; погашення заборгованості із заробітної плати на підприємствах та організаціях області; забезпечення трудових прав працівників, легалізація заробітної плати і зайнятості населення. Враховуючи збільшення мінімальної заробітної плати в країні, можна прогнозувати поступове зростання цього виду надходжень.

Ще одним вагомим видом податкових надходжень є плата за землю.

Питома вага цього податку у доходах загального фонду зведеного бюджету області коливається від 12,2 % (2007р.) до 22,1% (2009р.).

**Таблиця 3.**  
Динаміка надходжень плати за землю до місцевих бюджетів Дніпропетровської області у 2007-2011рр. \*

2007 сума, млн.грн.	2008р, сума, млн.грн.	відхилення 2008р. від 2007р.		2009 сума, млн.грн.	відхилення 2009р. від 2008р.		2010 сума, млн.грн.	відхилення 2010р. від 2009р		2011 сума, млн.грн.	відхилення 2011р. від 2010р.	
		млн.грн.	%		млн.грн.	%		млн.грн.	%		млн.грн.	%
488,4	1032,2	543,8	111,3	1177	144,8	14,0	1300,2	123,2	10,5	1495,9	195,7	15,1

\* за даними Головного управління державної казначейської служби у Дніпропетровській області

Надходження цього виду податку за період з 2007 по 2011 рік зросли у 3,1 рази ( табл.3, рис. 2). Необхідно відзначити різке підвищення, майже у два рази, надходжень цього виду податку у 2008 році порівняно з 2007р. Основною причиною цього стало збільшення нормативної грошової оцінки земель по окремих адміністративно-територіальних одиницях області (зокрема, по місту Дніпропетровськ – у 1,9 рази, по місту Орджонікідзе – у 2,8 рази), збільшення у п'ять разів ставок земельного податку для земель, грошову оцінку яких не встановлено, перегляд договорів оренди у зв'язку з підвищенням граничних розмірів орендної плати за землю.

Зростанню вказаних надходжень в періоді, який аналізується, також сприяло:

- здійснення заходів щодо повноти обліку землевласників та землекористувачів-фізичних осіб;

- проведення планової інвентаризації земельних ділянок, що використовуються громадянами, а також дотримання ними норм чинного законодавства у сфері землевикористання.

Частка місцевих податків і зборів, які за своєю економічною сутністю повинні були стати основним джерелом поповнення місцевих бюджетів, у доходній частині бюджету Дніпропетровської області зменшилась з 1,3 % у 2007 році до 0,53 % у 2011 році ( з урахуванням змін законодавства по податках). Надходження в такому розмірі не забезпечують і соті долі потреб регіону у коштах. До 2011року серед місцевих податків найбільшим був ринковий збір, а найбільш стабільним – комунальний податок.

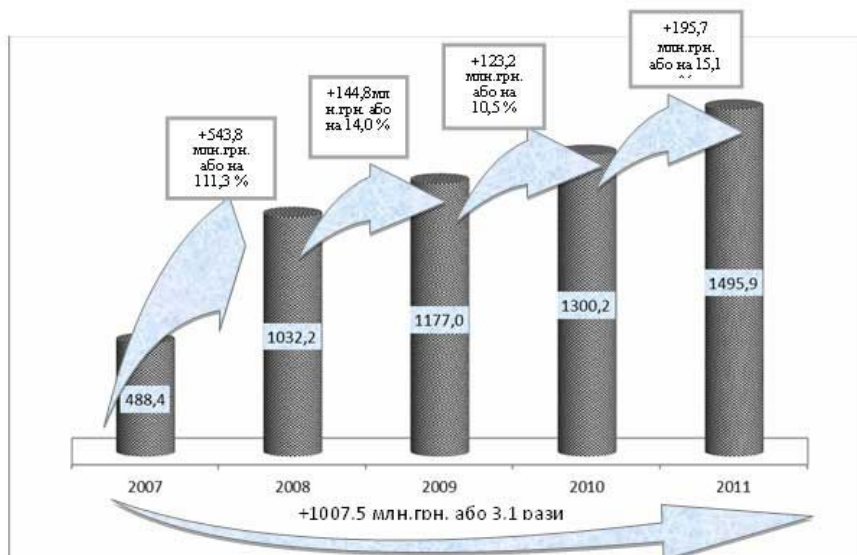


Рис. 2. Динаміка надходжень плати за землю до місцевих бюджетів Дніпропетровської області

Єдиний податок на підприємницьку діяльність, на який економісти і податківці поклали великі надії, становив від 2,8 % у загальній сумі надходжень бюджету області за 2007 рік до 2,1% у 2010 році. На зменшення обсягів надходжень єдиного податку у 2009 році суттєво вплинуло скорочення кількості платників цього податку у зв'язку з переходом на загальну систему оподаткування. Основною причиною було прийняття Кабінетом Міністрів України ряду постанов (від 20.12.08 №1118, від 16.03.09 №507, від 14.04.09 № 366), які негативно вплинули на переваги застосування спрощеної системи оподаткування суб'єктів господарювання.

З 2011 року єдиний податок на підприємницьку діяльність зараховується до бюджету розвитку, його сума склала 133,1 тис.грн.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу в редакції 2010р. у 2011 році відбулося збільшення ресурсу обласних бюджетів за рахунок часткової передачі доходів державного бюджету, по Дніпропетровській області ця сума становила 387543,3 тис.грн.

Аналіз виконання доходів загального фонду місцевих бюджетів Дніпропетровської області у 2007- 2011 роках свідчить про те, що у 2008, 2010, 2011 роках спостерігалася позитивна динаміка збільшення як загальних надходжень до зведеного бюджету області, так і темпів нарощування цих надходжень ( табл.4, рис.3)

Так, в 2008 році темпи зростання до попереднього року склали 36,4%, в 2010 році у порівнянні з 2009 роком надходження доходів до загального фонду місцевих бюджетів області за всіма джерелами надходжень збільшилися на 13,1%, в 2011 році у порівнянні з 2010 роком – на 20,0%.

Таблиця 4.  
Порівняльний аналіз надходжень до загального фонду місцевих бюджетів Дніпропетровської області  
( без врахування трансфертів) у 2007- 2011 рр.\*

2007 (млн.грн.)	2008 (млн.грн.)	2009 (млн.грн.)	2010 (млн.грн.)	2011 (млн.грн.)	Темп росту (%)			
					2008до 2007	2009до 2008	2010до 2009	2011до 2010
4013,7	5474,3	5439,5	6152,3	7383,2	136,4	99,4	113,1	120,0

\* за даними Головного управління державної казначейської служби у Дніпропетровській області

Однак у 2009 році спостерігалось зниження обсягу загальних надходжень до бюджету Дніпропетровської області, які виявилися на 34,8 млн.грн. менше ніж у 2008 році. Це обумовлено кризовими явищами, які відбувалися в країні протягом 2009 року.

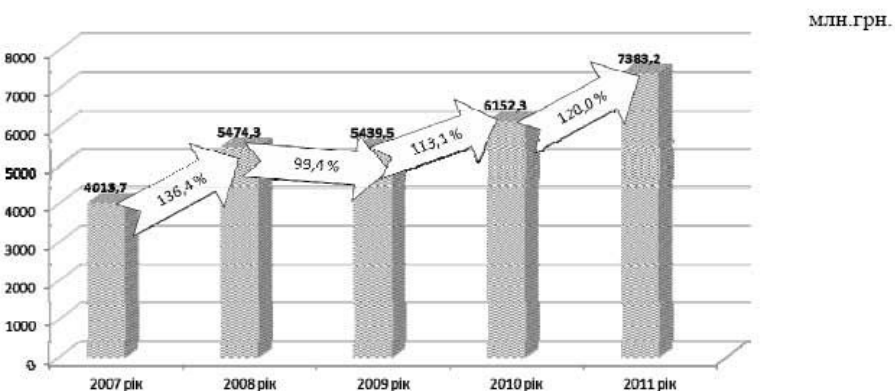


Рис. 3. Порівняльний аналіз надходжень до загального фонду місцевих бюджетів Дніпропетровської області у 2007- 2011рр.

Значний обсяг в загальному фонді зведеного бюджету області складають трансферти з державного бюджету, їх питома вага в аналізованому періоді коливається від 30,2% до 38% (див.табл.1.)

Структура трансфертів, які надходять до загального фонду місцевих бюджетів області, наведена в табл.5

Досліджено темпи зростання дотації вирівнювання та коштів, які передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, по області в порівнянні з відповідним показником по Україні .

В 2009-2010рр.темпи зростання дотації вирівнювання по області вищі, ніж в цілому по Україні. В 2011р. перевищення темпу росту по Україні в порівнянні з областю становить 14,3%. Темпи зростання коштів, які передаються до державного бюджету, по області перевищували темпи зростання по Україні в 2008р.

Зростання обсягу місцевих бюджетів в зведеному бюджеті України відбувається, здебільшого, не за рахунок зростання їх власних доходів, а за рахунок збільшення частки міжбюджетних трансфертів з державного бюджету.

Таблиця 5.  
Структура трансфертів які надходять з державного бюджету до загального фонду місцевих бюджетів  
Дніпропетровській області у 2007-2011рр.\*

Роки	Трансферти, всього, млн.грн.	в тому числі					
		дотація вирівнювання		субвенції з Державного бюджету		інші дотації	
		млн.грн.	%,в обсязі трансфертів	млн.грн.	%,в обсязі трансфертів	млн.грн.	%,в обсязі трансфертів
2007	2065,7	513,5	24,9	1274,9	61,7	277,3	13,4
2008	2372,7	755,5	31,8	1507,9	63,6	109,3	4,6
2009	2656,7	1059,9	39,9	1408,3	53,0	188,5	7,1
2010	3621,5	1649,7	45,6	1947,2	53,8	24,6	0,6
2011	4528,7	1407,0	31,1	2811,3	62,1	310,4	6,8

\* за даними Головного управління державної казначейської служби у Дніпропетровській області

В 2009-2010рр. зростання міжбюджетних трансфертів по місцевих бюджетах Дніпропетровської області відбувається випереджаючими темпами в порівнянні з темпами зростання власних доходів, в 2011р. ситуація змінюється на краще з урахуванням положень Бюджетного кодексу 2010р. а саме: зростання власних доходів при зменшенні дотації вирівнювання (рис. 4).

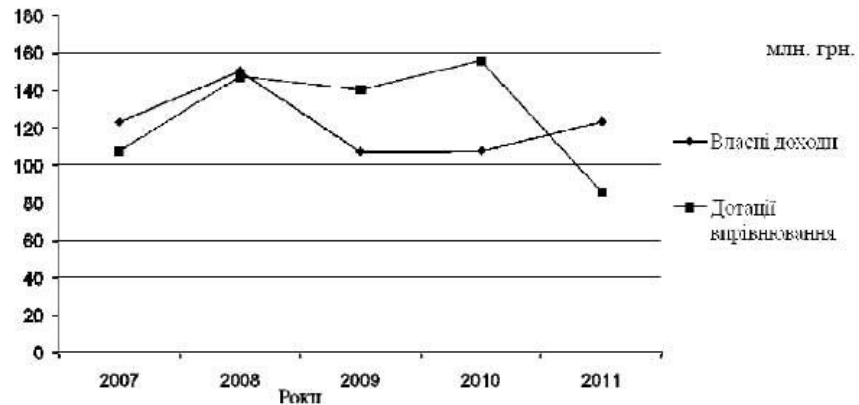


Рис. 4. Темпи росту обсягів власних доходів та дотації вирівнювання зведеного бюджету Дніпропетровської області у 2007-2011рр.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу дохідна частина місцевих бюджетів складається з двох блоків: доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик I) та доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик II).

Доходи I кошика є чітко регламентованими законодавством, і місцеві органи влади мають дуже незначну можливість для регулювання. Що ж стосується доходів II кошика, їх можна здійснювати самостійно, але їх обсяг є недостатнім для реалізації місцевих програм.

Проблемою місцевих бюджетів є те, що формуючись з двох кошиків, в доходах значну частку займають доходи I кошика. В загальному фонді доходів бюджету області (без міжбюджетних трансфертів) доходи кошика I склали від 85,6% у 2007р. до 79,8% у 2010р. (табл. 6.).

Таблиця 6.  
Співвідношення доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів в загальному фонді місцевих бюджетів Дніпропетровської області (без міжбюджетних трансфертів) у 2007-2011рр\*.%

Рік	Бюджети міст обласного значення		Бюджети районів		Обласний бюджет		Бюджет області	
	Доходи I кошика	Доходи II кошика	Доходи I кошика	Доходи II кошика	Доходи I кошика	Доходи II кошика	Доходи I кошика	Доходи II кошика
2007	80,2	19,8	87,2	12,8	99,6	0,4	85,6	14,4
2008	79,7	20,3	88,8	11,2	99,3	0,7	85,0	15,0
2009	72,1	27,9	86,4	13,6	98,9	1,1	79,7	20,3
2010	72,6	27,4	85,5	14,5	98,6	1,4	79,8	20,2
2011	66,4	33,6	78,8	21,2	97,7	2,3	75,1	24,9

\* за даними Головного управління державної казначейської служби у Дніпропетровській області

Доходи I кошика обласного бюджету склали в 2007-2010рр. майже 99% в доходах загального фонду. Відповідно до законодавства, яке доходи обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, формувалися за рахунок відрахувань податків та зборів, затверджених статтею 66 Бюджетного кодексу, і практично повністю залежали від соціально-економічного становища та виконання місцевих бюджетів кожної адміністративно-територіальної одиниці області. Обласні бюджети були фактично позбавлені дохідних джерел, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Одночасно, в умовах обмежених можливостей впливу на формування та виконання самостійних місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць області, органи влади обласного рівня зобов'язані забезпечувати фінансування загальнодержавних та загальнообласних соціальних програм. Існуючий до 2011р. порядок розподілу доходів між I та II кошиками не стимулював органи місцевого самоврядування до нарощування власної податкової бази. Відповідно до положень Бюджетного кодексу 2010 р. відбулося збільшення ресурсу обласних бюджетів за рахунок часткової передачі доходів державного бюджету. Але ці надходження спрямовуються до першого кошика обласних бюджетів, що впливає на обсяг міжбюджетних трансфертів.

З 2011 р. до другого кошика доходів місцевих бюджетів включені, крім існуючих раніше, плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходження адміністративних штрафів, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва ( до бюджету розвитку), плата за землю (100% зарахування до бюджетів місцевого самоврядування). В 2011рік додатковий ресурс другого кошика бюджетів міст, сіл, селищ області становив 395395,6 тис.грн. Питома вага доходів другого кошика бюджетів міст і районів області в загальному фонді (без міжбюджетних трансфертів) збільшилася і становила у 2011р. 33,6% і 21,2% відповідно (рис. 5).

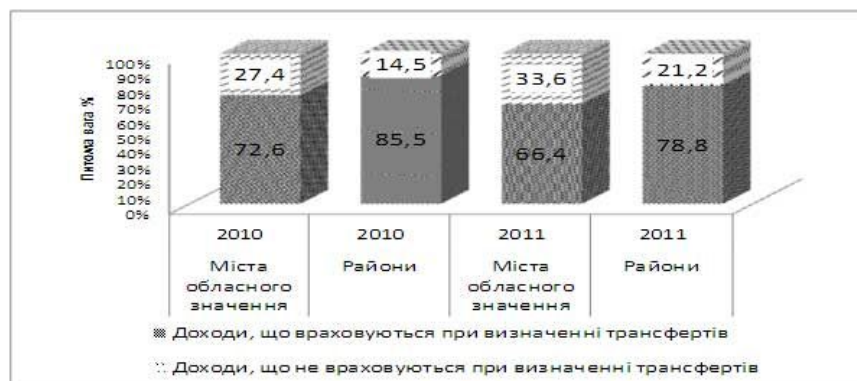


Рис. 5. Співвідношення I та II кошків доходів загального фонду місцевих бюджетів Дніпропетровської області у 2010-2011рр.

Такі зміни сприяють зміцненню фінансового становища місцевих бюджетів, в першу чергу – бюджетів місцевого самоврядування.

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 16.10.2012 внесено зміни до ст.64,66,69 Бюджетного кодексу, якими передбачено перенесення окремих дохідних джерел з кошика I до кошика II, що сприятиме збільшенню надходжень на виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Наведені в таблиці 7 дані свідчать про підвищення ролі органів місцевого самоврядування через надану їм можливість використання повноти управління відповідними бюджетами та впровадження принципів самодостатності їх формування. Найбільшу питому вагу займають бюджети міст обласного значення – майже 66 відсотків.

Таблиця.7.  
Структура загального фонду зведеного бюджету області за рівнями бюджетів у 2007-2011 рр. \*

Бюджети	2007	2008	2009	2010	2011
Бюджети міст обласного значення	65,5	65,8	66,1	65,6	65,3
Бюджети районів	10,6	10,3	9,9	10,7	10,3
Обласний бюджет	23,9	23,9	24,0	23,7	24,4

\* за даними Головного управління державної казначейської служби у Дніпропетровській області

**Висновок.** Підводячи підсумок вищевикладеного, на основі проведеного в роботі дослідження оцінки складу, обсягів, структури доходів місцевих бюджетів області, можна зробити наступні висновки:

1. Основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, їх питома вага складає в доходах загального фонду зведеного бюджету (з врахуванням міжбюджетних трансфертів) від 60,6% до 68,7%. Серед податкових надходжень провідне місце займає податок з доходів фізичних осіб. Його питома вага у доходах загального фонду зведеного бюджету області коливається від 77,9% у 2007 р. до 70,4% у 2011р.

Другим за обсягом вагомим видом податкових надходжень є плата за землю. Питома вага цього податку у доходах загального фонду зведеного бюджету області коливається від 12,2 % (2007р.) до 22,1% (2009р.).

2. Значний обсяг в загальному фонді зведеного бюджету області складають трансферти з державного бюджету, їх питома вага в аналізованому періоді становить від 30,2% до 38%. В структурі трансфертів обсяг дотації вирівнювання коливається від 24,9% до 45,6%, субвенцій з державного бюджету - від 53,0% до 63,6%. В 2009-2010рр. зростання міжбюджетних трансфертів по місцевих бюджетах області відбувалося випереджаючими темпами в порівнянні з темпами зростання власних доходів, а в 2011р. з урахуванням положень Бюджетного кодексу 2010р. відбулось зростання власних доходів при зменшенні дотації вирівнювання.

3. Існуючий до 2011р. порядок розподілу доходів між I та II кошиками не стимулював органи місцевого самоврядування до нарощування власної податкової бази. Перерозподіл доходів між I та II кошиками відповідно до положень Бюджетного кодексу 2010р дозволив отримати бюджетам міст, сіл, селищ області в 2011р. додатковий ресурс другого кошика в сумі 395,4 млн.грн., а внесення змін до ст.64,66,69 Бюджетного кодексу Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 16.10.2012, яким передбачено перенесення окремих дохідних джерел з кошика I до кошика II, сприятиме збільшенню надходжень на виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

#### Література

1. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010р. № 2456-VI // ВВР України. - № 50-51. - С. 572.
2. Деркач М. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного і динамічного дисбалансів місцевих бюджетів [текст] / М.Деркач // Фінанси України -2011.-№4.-С.56-58
3. Косаріна В.П. Економічна природа й сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування / В.П. Косаріна, О.В. Тимошенко // Фінанси України. – 2010. – № 5. – С. 118– 125.
4. Кравченко В. Фінанси місцевого самоврядування в Україні //В. Кравченко // Вісн. Укр. акад. держ. управління при Президентіві України. – 2011. – № 2. – С. 87–95.
5. Криниця С. Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування / С. Криниця // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 38–47
6. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. –№ 9. – С. 3 – 12.
- 7.Звіти Головного управління Державної казначейської служби України у Дніпропетровській області/ [Електронний ресурс]:www.treasury.gov.ua

Стаття надійшла до редакції 18.01.2013р.



ТОВ "ДКС Центр"