

**УДК 336.15**

## **РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ПРОГНОЗИРОВАНИЯ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

*Корчинский В.Е.*

*Таврический национальный университет им. В.И.Вернадского, Симферополь, Украина  
E-mail: korchinsky@crimea.edu*

В работе рассматриваются имеющиеся проблемы планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов, эффективности использования бюджетных средств. Исследуются направления реформирования бюджетной системы.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, доходная база местных бюджетов, управление расходами, налоги, бюджетная политика.

### **I. ВВЕДЕНИЕ**

Вопросы совершенствования процесса формирования доходов местных бюджетов и поиск резервов их увеличения являются чрезвычайно актуальным в условиях расширения полномочий, которыми наделяются органы местного самоуправления, и активно обсуждаются учеными и практиками. На протяжении последних лет в Украине наблюдается отрицательная тенденция к уменьшению доли собственных доходов в структуре доходов местных бюджетов, как результат, увеличение количества дотационных бюджетов. Недостаточность собственных стабильных доходов значительно ограничивает влияние местных органов власти на социально-экономическое развитие регионов. Поэтому расширение и оптимизация источников наполнения местных бюджетов является чрезвычайно актуальной задачей, решение которой будет оказывать содействие повышению уровня финансовой независимости органов местного самоуправления и качественному выполнению возложенных на них задач и функций.

Вопросам совершенствования бюджетного процесса на региональном уровне, укрепления их доходной базы, посвятили свои исследования Павлюк К.В., Слухай С.В., Зайчикова В.В., Запатрина И.В., Чугунов И.Я., Огонь Ц.Г. и др.

### **II. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

Современное состояние экономики Украины характеризуется постепенным увеличением дифференциации уровней экономического и социального развития регионов и объемов налоговых и неналоговых доходов, которые поступают в бюджеты. Научное осмысление проблемы необходимо для решения таких практических задач как реформирование межбюджетных отношений, укрепление

финансовой базы местных бюджетов, установление гарантированных, предвиденных и долгосрочных доходных источников бюджета. Всё это подтверждает актуальность и необходимость дальнейшего исследования указанных проблем.

### **III. ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Целью работы является исследование процесса формирования доходов местных бюджетов, эффективности использования бюджетных средств, выработка направлений его реформирования. Поставленная цель обусловила необходимость решения ряда взаимосвязанных задач: 1) проанализировать и оценить действующую практику формирования и использования средств местных бюджетов обосновать направления её совершенствования; 2) выявить проблемы, которые существуют при формировании и исполнении местных бюджетов; 3) разработать направления улучшения наполняемости и эффективности расходования бюджетных средств.

### **IV. РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Необходимость проведения реформы в сфере местных бюджетов и межбюджетных отношений обусловлена такими проблемами:

- широкий перечень задекларированных государством социальных обязательств;
- неравномерность темпов социально-экономического развития регионов;
- недостаточный объем доходной части местных бюджетов;
- высокий уровень дотационности местных бюджетов.

Кроме того, возникает потребность в усовершенствовании системы прогнозирования доходов и расходов местных бюджетов на следующий бюджетный период и разработке прогноза среднесрочных показателей местных бюджетов [1].

Формирование межбюджетных отношений осуществляется в условиях жесткой централизации. И хотя на сегодня теоретические вопросы формирования межбюджетных отношений закреплены на законодательном уровне в Бюджетном кодексе, проблемы связанные с местными бюджетами остаются и до сих пор неурегулированными.

В Украине наблюдается усиление централизации бюджетного регулирования, которое проводится на общегосударственном уровне, т.к. расчеты государственного и около 700 местных бюджетов проводит Министерство финансов Украины; слабая финансовая база у местных бюджетов при высоком уровне обязательств, увеличивает количество дотационных бюджетов, следовательно, усиливается зависимость местных бюджетов от трансфертов из государственного бюджета и др. [2].

В связи с этим, по нашему мнению, процесс реформирования местных бюджетов Украины (включая межбюджетные отношения) должен обеспечить постепенное достижение территориального соответствия между полномочиями органов местного самоуправления, доходами, переданными в их распоряжение, и

расходами соответствующих бюджетов, т.е. обеспечить реализацию условий бюджетной децентрализации.

Реформирование бюджетной системы Украины, в том числе местных бюджетов, должно предусматривать улучшение практики бюджетного планирования через применение современных методик и прогрессивных подходов.

Для того чтобы увеличить наполняемость бюджета, необходимо улучшить систему прогнозирования доходов. По мнению Зайчиковой В.В. [3], действующие подходы планирования нередко не приводят к достоверному обоснованию доходов местных бюджетов и не ориентированы на результат, что обусловлено недостаточной разработкой методологии и методического обеспечения бюджетного планирования доходов. Предлагается реформировать систему планирования и прогнозирования доходов местных бюджетов по таким направлениям:

1. Планирование должно осуществляться в границах определенного промежутка времени и в соответствии с поставленными задачами;

2. Среди факторов, на которые влияют налоговые доходы бюджета значительное влияние, имеют структура и налоговая нагрузка экономики по видам деятельности, объем произведенной в регионе продукции, оценка которых даст возможность сгруппировать регионы в зависимости от этих показателей;

3. Применение различных экономико-математических моделей, а именно модели Бокса – Дженкинса, в которой применяются система статистических методов, дающая возможность осуществлять сравнительный анализ по большой совокупности показателей по разным периодам времени как по отдельным годам, так и в динамике за ряд лет с одновременным построением трендов и расчетами прогнозных показателей;

4. В модели планирования налоговых доходов местного бюджета необходимо использовать показатель налоговой нагрузки, который рассчитывается как отношение суммы налога к объему произведенной продукции и выполненных услуг определенного вида экономической деятельности, что дает возможность следить за уровнем налогового давления и др.

5. Модель расчета налоговых доходов местного бюджета необходимо учитывать структуру видов экономической деятельности, динамику показателей объема произведенной продукции и коэффициент налоговой нагрузки, что даст возможность получить многовариантные сценарии оценки влияния изменений внешней среды [3].

Актуальной проблемой является создание системы планирования налоговых доходов, встроенной в систему бюджетного менеджмента, ориентированного на результат. Пока такая система находится в стадии становления, и необходимо осуществить много разработок в теоретическом и прикладном аспектах, чтобы она была реализована на практике. В связи с этим существует необходимость в улучшении тех, которые действуют, и разработке новых методов планирования налоговых доходов, которые способствовали бы большей обоснованности плановых показателей, определению факторов и резервов увеличения доходов, принятию решений на основе многовариантных расчетов. Решение данных проблем

имеет особенное значение в связи с дальнейшим реформированием бюджетного процесса и увеличением роли прогнозных оценок при формировании бюджета.

Слухай С.В., Гончаренко О.В. [4, 5] считают, что планирование доходов местных бюджетов на основе индекса налоговоспособности не стимулирует местные органы власти прилагать больше усилий по сбору налогов, потому что в случае увеличения налоговых поступлений в данном году в будущем индекс налоговоспособности будет расти. Показатель налоговоспособности региона должен учитывать потенциальные возможности поступления доходов на определенной территории, а не фактические значения налоговых поступлений.

Основой расчета налогового потенциала, на наш взгляд, являются показатели налоговой базы и ставок налогов; показатели уровня уплаты налогов и сборов; индексы потребительских цен; показатели прогноза социально-экономического развития территории; показатели недоимок налогов и сборов.

Для осуществления реальной оценки уровня налогового потенциала административно-территориальной единицы, предлагается разработать налоговый паспорт, который бы содержал: общую характеристику административно-территориальной единицы; состав и структуру налоговой базы местных бюджетов; состав и структура поступлений, льгот и недоимок по налогам и сборам в местные бюджеты; расчет налогового потенциала. Применение налогового паспорта и показателя налогового потенциала даст возможность повысить эффективность бюджетно-налогового планирования, выявить резервы роста налогового потенциала и будет способствовать улучшению финансового состояния местных бюджетов [4, 5].

Как показало наше исследование, одной из проблем развития местного самоуправления в Украине является ограниченность финансовых ресурсов, которые не в полной мере обеспечивают исполнение полномочий, делегированных государством местным органам власти. Основу собственных доходов местных бюджетов должны составлять местные налоги и сборы. Необходимо закрепить за местными бюджетами такие виды налогов и сборов, которые будут гарантировать органам местного самоуправления стабильные поступления доходов и их равномерное распределение. Для расширения финансовой базы местного самоуправления необходимо законодательно закрепить статус местной и региональной государственной собственности, урегулировать арендные отношения и проведение процедуры отчуждения.

Собственными доходами должны быть: налог на недвижимое имущество, налог на богатство, экологические налоги и др. [2,6].

Наряду с необходимостью пересмотра налоговой базы для увеличения собственных доходов местных бюджетов, существует потребность в повышении эффективности и результативности использования имеющихся бюджетных ресурсов. Сегодня возникает проблема формирования действующего механизма, который бы обеспечил повышение эффективности, и рациональности использования расходной части местных бюджетов, целевое ее направление. Основой этого является усовершенствование системы планирования расходов местных бюджетов и контроля над их использованием.

Основными проблемами расходной части бюджета являются: низкая эффективность использования бюджетных средств; чрезмерное количество государственных целевых и бюджетных программ, которые не всегда отвечают приоритетам и ресурсным возможностям территориально – административных единиц; основными являются текущие расходы, а не капитальные и др.

С целью более эффективного использования ограниченных финансовых ресурсов регионов целесообразной является переориентация местных органов власти при формировании и исполнении местных бюджетов по таким направлениям:

- предметная переориентация бюджетной политики на решение стратегических задач экономического и социального развития;
- создание благоприятных условий для утверждения инновационно-инвестиционной модели развития отечественной экономики, усиление ее конкурентоспособности та социальной ориентированности;
- обеспечение первоочередного укрепления финансов субъектов хозяйствования, других юридических лиц и домашних хозяйств;
- уменьшение разрыва между потребностью в расходах и объемом ресурсов бюджета.

Одним из направлений рационального использования бюджетных средств является возможность направлять бюджетные средства в соответствии с приоритетами общественного развития, то есть внедрение программно – целевого метода составления бюджета, а именно, определения объемов его расходной части.

Программно-целевой метод коренным образом отличается от традиционного постатейного. Он основывается на рациональном управлении, направленном на решение социально-экономических проблем. Данный метод предусматривает определение цели, которой необходимо достичь в результате использования бюджетных средств, и обеспечивает информацией о качестве предоставления услуг и полученный социальный эффект.

Структура разработанных программ согласуется с определенными приоритетами, планами социально-экономического и стратегического развития региона [7].

Исследуя бюджетный процесс в Автономной Республике Крым за период с 2002 по 2008 годы можно заключить, что несмотря на сохраняющуюся тенденцию к увеличению как доходной (с 4507,1 млн. грн в 2003 году до 6056,9 млн. грн в 2008 году, или в 3,9 раза), так и расходной (с 2561,0 млн. грн в 2003 году до 5664,2 млн. грн в 2008 году, или в 2,2 раза) частей сводного бюджета АРК, собственная финансовая база местных бюджетов АРК не только не увеличилась, но и имеет устойчивую тенденцию к уменьшению, к повышению зависимости от центральных органов власти, о чем свидетельствует увеличение доли межбюджетных трансфертов в структуре доходов с 21,5% в 2003 году до 45,5% в 2008 году [8]. Приведенные данные свидетельствуют об отсутствии реальной финансовой самостоятельности органов власти АРК, несмотря на то, что она закреплена Конституцией АРК. Все это является закономерным результатом нерационального использования богатого потенциала природно-климатических, социально-

экономических и географических условий полуострова, недостаточного уровня финансовой дисциплины и финансового менеджмента, преобладания частных интересов над региональными, отсутствия законодательных возможностей расширения доходной базы местных бюджетов и др.

Анализируя все вышеизложенное, можно предложить следующие меры по совершенствованию бюджетного процесса на региональном уровне:

- Ужесточение контроля за главными распорядителями бюджетных средств при составлении бюджетных запросов.
- Осуществление ежеквартального мониторинга и анализа исполнения бюджетных программ.
- Повышение уровня финансово-бюджетной дисциплины и финансового менеджмента распорядителей бюджетных средств всех уровней.
- Необходимо реально передать местным бюджетам новые источники финансовых поступлений, в частности внедрить налог на недвижимое имущество, расширить перечень местных налогов и сборов за счет осуществления налогов с целевым использованием полученных средств, ввести в применение механизм самообложения, прописанный в ЗУ «О местном самоуправлении» с целью реальной финансовой децентрализации бюджетного процесса на местах.
- Заинтересовать местные органы власти в поиске и мобилизации резервов роста доходов и рационального использования средств.
- Увеличение доходов местных бюджетов за счет использования потенциальных возможностей региона (туристической сферы, восстановление мощностей агропромышленного комплекса и др.).
- Исключение неприоритетных и неэффективных расходов (с учетом проведения ревизий КРУ и проверок Счетной палаты по законности расходования средств и мониторингу эффективности).
- Переход к долгосрочной стратегии развития экономической и социальной инфраструктуры региона.
- Усовершенствование механизма финансового выравнивания с целью недопущения необоснованного изъятия доходов, стимулирования местных органов власти наращивать собственную доходную базу.
- Принятие мер для минимизации последствий мирового финансового кризиса как на экономику государства в целом, так и на развитие региона в частности.

## **V. ВЫВОДЫ**

В результате проведенного исследования можно заключить, что местные бюджеты – это не просто балансовые расчеты доходов и расходов, которые мобилизуются и тратятся на соответствующей территории, но и важная финансовая категория, основу которой составляет система финансовых отношений, складывающаяся между местными и государственным бюджетами, а также внутри совокупности местных бюджетов. Местные бюджеты являются главным каналом доведения до населения конечных результатов общественного производства, направленных на общественное потребление.

В то же время, именно в этом, самом многочисленном звене бюджетной системы, существует больше всего проблем, связанных с их формированием и исполнением, которые нуждаются в немедленном решении.

Практическое исследование процесса формирования местных бюджетов показало, что на сегодняшний день местные органы власти не владеют достаточными финансовыми ресурсами для организации управления экономикой и социальной сферой на своем уровне. Это обусловлено целым рядом обстоятельств:

- высоким уровнем концентрации финансовых ресурсов в государственном бюджете страны, которая снижает значение региональных и местных бюджетов в решении жизненно важных для населения задач;

- доминирующей ролью трансфертов в структуре поступлений средств в местный бюджет и низкой долей закрепленных за территориями налоговых платежей;

- тенденцией установления расходов вниз по бюджетной системе без соответствующего подкрепления доходными источниками, которое приводит к дотационности многих местных бюджетов.

Таким образом, в современных условиях приобретает важное значение совершенствование доходной части местных бюджетов, с целью уменьшения доли межбюджетных трансфертов и увеличения доли собственных поступлений в доходах местных бюджетов. Данная проблема стоит в центре внимания ученых и практиков, предлагаются различные варианты укрепления доходной базы местных бюджетов. Однако, по нашему мнению, необходимо принять Налоговый кодекс, где расширен перечень местных налогов и сборов, это позволит увеличить собственные доходы местных бюджетов, а так же закрепить часть налога на прибыль предприятий за местными бюджетами, для заинтересованности местных органов власти в экономическом развитии района. С целью улучшения наполнения местных бюджетов необходимо улучшить систему планирования и прогнозирования доходов и расходов местных бюджетов, с помощью различных современных методов.

Решение обозначенных в нашем исследовании проблем возможно уже в ближайшей перспективе при рассмотрении и принятии Верховной Радой Украины представленных правительством изменений в Бюджетный кодекс Украины.

Таким образом, решение этих и других проблем относительно формирования и использования местных бюджетов в значительной мере определило бы расширение экономической самостоятельности регионов, способствовало бы согласованию финансового состояния с результатами их деятельности. Поэтому данная проблема может служить темой для дальнейших исследований.

#### **Список литературы**

- 1.Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України / К.В. Павлюк. – К., 2006. - 582 с.
- 2.Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів / К.В. Павлюк // Фінанси України. - 2006. - №4. - с.24-37.

3. Зайчикова В.В. Прогнозування доходів місцевих бюджетів у процесі міжбюджетного регулювання / В.В. Зайчикова // Фінанси України. - 2007. - №8. - С. 63 - 72.
4. Слухай С.В., Гончаренко О.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні / С.В. Слухай, О.В. Гончаренко // Фінанси України. - 2007. - №8. - С. 63 - 72.
5. Слухай С.В., Здерка Н.Я. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С.В. Слухай, Н.Я. Здерка // Фінанси України. - 2006. - №5. - С. 12 - 20.
6. Огонь Ц.Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. - 2006. - №5. - С. 3 - 11.
7. Чугунов І.Я., Запатріна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запатріна // Фінанси України. - 2008. - №5. - С. 3 - 14.
8. Отчет Министерства финансов АР Крым «Об исполнении бюджета АР Крым за 2008 год».

**Корчинський В.Є. Реформування системи планування та прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів** // Учені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія «Економіка та управління». – Т. 22(61). – 2009. №1. – С.25.

В роботі розглядаються наявні проблеми планування та прогнозування доходів місцевих бюджетів, ефективності використання бюджетних коштів. Досліджуються напрямки реформування бюджетної системи.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, доходна база місцевих бюджетів, управління видатками, податки, бюджетна політика.

**Korchinsky V.E. Reforming the planning and forecasting system of revenues and expenditures of local budgets** // Scientific Notes of Taurida National V.Vernadsky University. Series: Economy and Management. Vol. 22(61). - 2009. №1. - P. 25.

The paper considers the problems of planning and forecasting revenues of local budgets, effective use of budget funds. We investigate the directions of reforming the budget system.

**Keywords:** local budgets, the income base of local budgets, cost management, taxation, fiscal policy.

*Поступила в редакцію 29.06.2009*