Лук'яненко І.Г.,
кандидат економічних наук

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЖЕРЕЛ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

Проаналізовано процес трансформації дохідних джерел місцевих бюджетів; обґрунтовано необхідність застосування моделей лонгітюдних даних для врахування нерівностей розвитку регіонів та визначення прогнозного обсягу доходів місцевих бюджетів на підставі основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку.

The author analyses the transformation process of income sources for local budgets; and motivates the necessity of applying models of longitudinal data for considering the irregularities in the development of regions and for determining the prognostic income volumes of local budgets, based on the main macroindices of economic and social development.

Визначальну роль у становленні самостійності місцевих бюджетів усіх рівнів відіграють їхні доходи. Вони, крім того, виступають одним з основних інструментів бюджетного регулювання на рівні місцевих органів влади. Тому проблеми реформування джерел доходів місцевих бюджетів, планування та прогнозування обсягів їхніх надходжень — сьогодні першочергове завдання державних і місцевих органів влади України[1]. Слід зазначити, що над проблемами реформування місцевих бюджетів, зосібна їхньої дохідної частини, працює доволі широке коло українських вчених, зокрема С.А. Буковинський, О.Д. Василик, С.Ю. Колодій, В.І. Кравченко, М.В. Кульчицький, І.О. Луніна, К.В. Павлюк, І.В. Розпутенко, І.В. Сало, С.В. Слухай, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій та інші.

Проте ця тема усе ще залишається недостатньо розробленою. Потребують розв'язання такі проблеми, як зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування й основ самостійності місцевих бюджетів усіх рівнів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази, якісне прогнозування доходів місцевих бюджетів та подальше вдосконалення методології застосування сучасних економетричних методів для розроблення адекватних моделей зміни складових дохідної частини місцевих бюджетів.

Розроблення адекватних економетричних моделей прогнозування бюджетів різних рівнів, зокрема доходів місцевих органів влади, є сьогодні одним з актуальних напрямів прикладної економетрики та має широкий спектр практичного застосування. Прогнозування доходів місцевих бюджетів за допомогою економетричних моделей призначене полегшити процес бюджетного планування й зробити його ефективнішим, а також сприяти самостійності місцевих бюджетів та збалансованості їхніх доходів і видатків. Воно забезпечить практичну ре-

---

[1] Бюджетний кодекс України. — К.: АртЕк — 2001; *Піхоцька О.М.* Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування // Фінанси України. — 2003. — №5. — С. 46—49; *Чугунов І.Я.* Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку. — К.: НІОС. — 2003.

© Лук'яненко І.Г., 2004

алізацію принципу обґрунтованості складання місцевих бюджетів, коли бюдж ти формуються на реалістичних макропоказниках економічного й соціальнс розвитку держави та розрахунках надходжень до бюджету і витрат бюджету. Д моделювання надходжень місцевих бюджетів у цій роботі використовуються м тоди лонгітюдних даних, які ще не набули великого поширення в Україні.

Слід зауважити, що побудова адекватних економетричних моделей потр бує досконалого вивчення теоретичних та практичних аспектів формування д хідної частини бюджету. Відповідно основним завданням дослідження є анал трансформації джерел доходів місцевих бюджетів та становлення системи н дання міжбюджетних трансфертів в Україні; побудова економетричних модел основних статей доходів місцевих бюджетів; аналіз отриманих результатів та ро робка рекомендацій щодо шляхів поліпшення механізму регулювання дохідн частини місцевих бюджетів України.

Зауважимо, що трансформація джерел доходів місцевих бюджетів бере по чаток ще з 1994 року. Упродовж 1994—1999 років законами про державний бюд жет кожний рік вносилися зміни щодо частини відрахувань від окремих подат ків і зборів, які залишалися на місцевому рівні. Постійна зміна пропорцій різни статей дохідної частини місцевих бюджетів заважала створенню ефективних екс нометричних моделей, а отже, й прогнозуванню показників місцевих бюджеті на тривалий період.

У таблиці 1 показано, як змінювалися нормативи відрахувань від загально державних податків і зборів, що передаються до місцевих бюджетів.

У 2000 та 2001 роках Україна остаточно перейшла до системи розподіл своїх доходів, яка збереглася і в 2002—2003 роках. Більшість податків: ПДВ, по даток на прибуток підприємств та інші повністю зараховуються до державного

Таблиця 1. **Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, що передаються з державного бюджету до місцевих, у 1991—2003 роках (%)***

Найменування дохідного джерела	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Податок з обороту	48,3	x	X	X	x	x	X	x	x	X	x	x	x
Податок на прибуток підприємств та організацій**	13	0	47,2	0	71	0	100	100	73,3	100	100	100	100
Податок з доходів підприємств загальнодержавної власності	x	42,9	X	50	x	x	X	x	x	X	x	x	x
Акцизний збір***	x	52,2	54,2	20	26,2	25,8	50	0	30,5	100	100	100	100
Податок на додану вартість	x	42,9	47,2	20	60,4	54	0	0	0	0	0	0	0
Прибутковий податок з громадян	x	0	0	50	52,7	52,5	100	100	70,3	100	100	100	100

Джерело: закони України про державний бюджет на відповідний рік.

* Нормативи відрахувань наведені для місцевих бюджетів України в цілому; **з 2000 року — податок на прибуток підприємств комунальної власності (для бюджетів АРК та м. Києва у 2000—2001 роках та бюджету міста Києва у 2002 році — усіх форм власності); ***з 1999 року — з вироблених в Україні товарів; з 2000-го зараховується лише до бюджету АРК.

юджету, а прибутковий податок з громадян, податок з власників транспортних собів та плата за землю — до місцевих. Для задоволення фінансових потреб сцевих бюджетів були розроблені трансфертні механізми.

З прийняттям Бюджетного кодексу бюджетне регулювання дохідної части- місцевих бюджетів стало прозорішим. Насамперед це викликано відмовою практики розщеплення податків та переходу до їх розподілу. Нормативи відхувань чітко зафіксовані і не підлягають зміні законом України про державний бюджет на відповідний рік. При цьому прибутковий податок з громадян гає джерелом місцевих бюджетів. Так, у 2003 році питома вага цього податку тановила 72,7% від усіх податкових надходжень і 60% загальних доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів).

Бюджетним кодексом передбачено новий порядок формування місцевих юджетів на основі закріплених на довготривалу перспективу податків і зборів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, податків і зборів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів — власних доходів місцевих бюджетів, коштів, отриманих від запозичень до місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів.

Податок на прибуток підприємств комунальної власності повністю зараховується до місцевих бюджетів і віднесений до складу доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Таким чином, місцеві органи влади зацікавлені у нарощуванні надходжень від цього податку, оскільки результати виконання планових показників не впливатимуть на обсяг трансфертів у наступному році. Проте якщо у 1995—1999 роках податок на прибуток підприємств становив найбільшу частку в доходах місцевих бюджетів (у середньому 33%), то уже у 2000 році його питома вага становила 14,8%, у 2001-му — 11,9%, 2002-му — 6,4%, а в 2003 році взагалі 0,7% (див. рис. 1).

Відповідно значно зменшилася пріоритетність прогнозування надходжень від податку на прибуток підприємств.

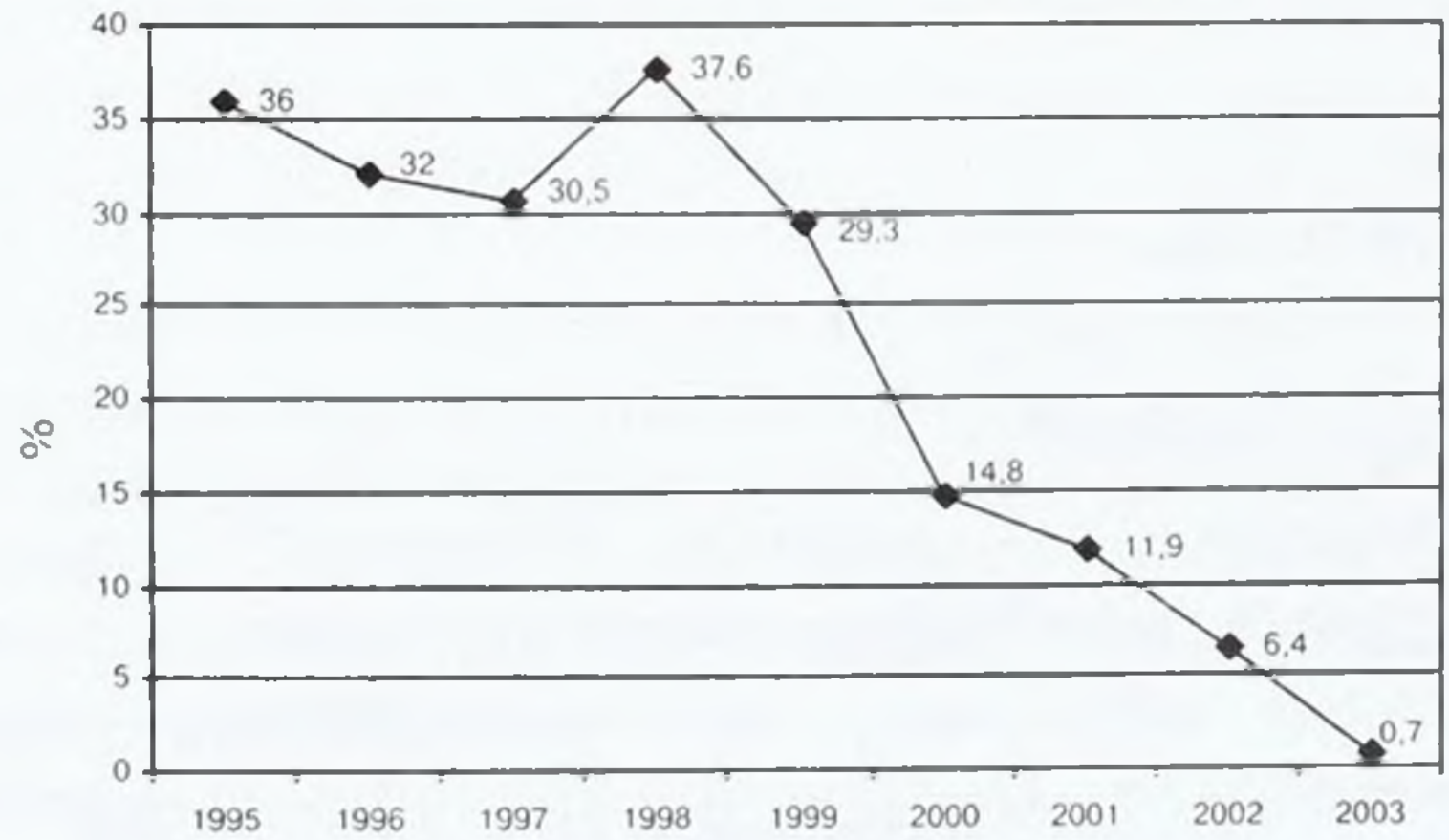

Рис. 1. **Питома вага податку на прибуток підприємств у доходах місцевих бюджетів у 1995—2003 роках.**

Важливим орієнтиром механізму бюджетного регулювання доходів місцевих бюджетів є їх децентралізація. Двома найчастіше застосовуваними в економічних дослідженнях критеріями бюджетної децентралізації є частка місцевих бюджетів у загальних доходах (рис. 2) і співвідношення власних (податкових доходів і фінансової допомоги в доходах місцевих бюджетів. За обома цими параметрами бюджетна система України має вигляд досить централізованої.

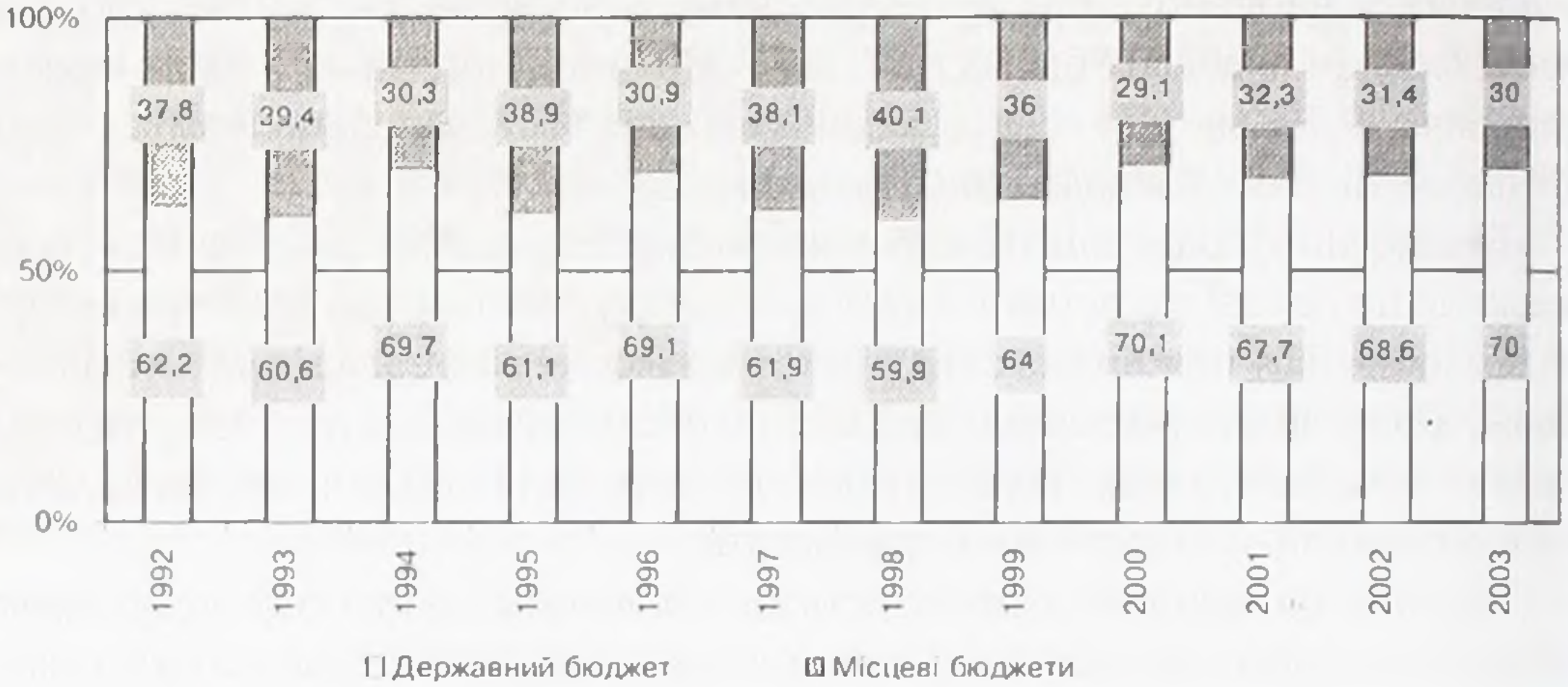

Рис. 2. Питома вага доходів державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України у 1992—2003 роках.

Слід зазначити, що у 2000 році частка доходів місцевих бюджетів різко знизилася і мала найнижче значення за весь період 1992—2003 років (29%), що, найімовірніше, пов'язано з відмовою від практики розщеплення податків та зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів. Також, як уже згадувалося, саме з цього року податок на прибуток підприємств (крім комунальної форми власності) та акцизний збір повністю зараховуються до державного бюджету. У цілому, як видно з графіка на рисунку 2, протягом 1992—2003 років питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України коливалася навколо величини 34,5%. Найменша частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України спостерігалася у 2000 році (29%), найвища — у 1998-му — 40,1%.

Аналіз динаміки часток різних статей надходжень місцевих бюджетів свідчить про такі тенденції. Насамперед — питома вага податкових надходжень у цілому протягом 2000—2003 років істотно не змінювалася і в середньому становила 83%, проте дуже змінювалися частки окремих податків. Зокрема частка прибуткового податку з громадян зросла з 44,6% у 2000 році до 60% у 2003-му, тобто на 15,6 відсоткового пункту. Частка податку на прибуток підприємств, навпаки, спадала з 14,8% у 2000 році до 0,7% у 2003-му. Як уже зазначалося, протягом 1995—1999 років питома вага цього податку у структурі доходів місцевих бюджетів становила близько 33%. Але оскільки з 2000 року до доходів місцевих бюджетів зараховуються лише надходження від податку на прибуток під-

Таблиця 2. **Структура доходів місцевих бюджетів у 2000—2003 роках, %**

Статті доходів	2000	2001	2002	2003
Податкові надходження	82,1	83,2	84,7	82,5
Прибутковий податок з громадян	44,6	49,5	55,7	60,0
Податок на прибуток підприємств	14,8	11,9	6,4	0,7
Податок з власників транспортних засобів	3,7	3,1	3,0	2,7
Плата за землю	9,6	9,1	9,3	9,0
Плата за торговий патент	1,9	1,6	1,6	1,6
Місцеві податки і збори	3,4	2,9	2,8	2,6
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	1,2	2,6	3,3	4,0
Неподаткові надходження	12,5	12,3	10,7	10,6
Державне мито	0,6	1,0	1,0	0,9
Доходи від операцій з капіталом	0,2	0,6	3,2	4,6
Цільові фонди	5,2	3,9	1,4	2,3
Разом доходів	100	100	100	100

Джерело: дані Міністерства фінансів України.

иємств комунальної форми власності, за винятком міста Києва та АРК, його стка у структурі закономірно зменшилася. У 2003 році податок на прибуток дприємств усіх форм власності не надходив навіть до бюджетів міста Києва і АРК, тому його частка впала до 0,7%. Частка податку з власників транспорних засобів теж дещо зменшилася: з 3,7% у 2000 році до 2,7%, як і питома вага плати за землю (9,6% у 2000 році та 9% у 2003-му відповідно). Частка надходжень від плати за торговий патент у 2000—2003 роках була досить стабільною і становила близько 1,6%, як і частка державного мита (в середньому 0,9%). Негативною є тенденція до зниження частки місцевих податків і зборів, яка й так невисока. Натомість питома вага єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва зросла з 1,2% у 2000 році до 4% у 2003-му, що говорить про привабливість цього податку порівняно з альтернативною платою за торговий патент. Питома вага неподаткових надходжень та коштів цільових фондів мають тенденцію до зниження, тоді як частка доходів від операцій з капіталом у період 2000—2003 років істотно зросла: з 0,2% до 4,6%.

На сьогодні ще важко спрогнозувати, як вплинуть на доходи місцевих бюджетів зміни податкового законодавства, які набули чинності з 01.01.2004 року, але якщо зміни податкових ставок сприятимуть детінізації певної частини доходів, що виявиться у розширенні податкової бази, погашенні заборгованості, вчасній виплаті зарплати та підвищенні ставок зарплати, то це, безперечно, поряд із зацікавленістю місцевої влади у розширенні такого важливого джерела доходів стане потужним імпульсом до зростання місцевих бюджетів у майбутньому.

Проведений стислий аналіз свідчить, що трансформація джерел доходів місцевих бюджетів пройшла досить складний шлях. Постійна зміна пропорцій різних статей дохідної частини місцевих бюджетів заважала прогнозуванню доходів місцевих бюджетів на тривалий період, не сприяла довгостроковому розвитку місцевих громад. З прийняттям Бюджетного кодексу пропорції джерел дохідної

частини місцевих бюджетів стають визначенішими, що відкриває шлях для ро роблення та застосування комплексу типових моделей прогнозування основні статей надходжень з використанням новітнього економетричного апарату, яки дав би змогу ефективно абсорбувати дані диспропорції та враховувати невизн ченість і ризик, пов'язаний з територіальними відмінностями. Саме таким ап ратом є моделі лонгітюдних даних, що формалізовано мають вигляд:

$$Y_{it} = \mu_i + X'_{it}\beta + u_{it}, \qquad (1$$

де Y_{it} — значення досліджуваного показника для i-го об'єкта (регіону, фірми то що) в t — період часу; $i = 1,2,3,...,N$; $t = 1,2,3,...,T$; $X'_{it} = \{X'_{1it}, X'_{2it},...,X'_{kit}\}$ — век тор порядку (k x 1) пояснювальних змінних (чинників); u_{it} — збурення для i-г об'єкта (регіону, фірми тощо) в t — період часу; $i=1,2,3,...,N$; $t=1,2,3,...,T$; μ_i - невідомі перетини моделі; β — вектор невідомих параметрів моделі, що вимір ють часткові ефекти від зміни X_{it} в період t для певного i.

Моделі лонгітюдних даних, у свою чергу, поділяються на моделі з фіксова ними ефектами та моделі з випадковими ефектами. Різниця між ними залежит від того чи розглядаються відповідно виділені компоненти збурень як фіксова величини, чи як випадкові величини. Якщо ми розглядаємо μ_i як N невідоми фіксованих параметрів, то модель (1) належатиме до класу стандартних моделе лонгітюдних даних з фіксованими ефектами (fixed effects models). Особливість такого класу моделей є те, що в нашому випадку для різних регіонів буде оціне но різні значення констант μ_i, які відображають вплив чинників, що є специ фічними саме для них. Водночас оцінені параметри β_j будуть однаковими для всі об'єктів та всіх періодів часу. Крім того, іншою особливістю моделей лонгітюд них даних з фіксованими ефектами є відсутність спільного перетину α, оскільки за його наявності ми потрапляємо в пастку досконалої мультиколінеарності.

У стандартному випадку припускається, що збурення u_{it} моделі (1) є неза лежними однаково розподіленими випадковими величинами для всіх об'єктів та періодів часу з нульовим математичним сподіванням та постійною дисперсією σ^2_u. Якщо припускається, що μ_i можуть трактуватись як реалізації незалежних ві X_{it} випадкових величин з розподілу з середнім α та дисперсією σ^2_μ, то модель на лежить до класу стандартних моделей лонгітюдних даних з випадковими ефек тами (random effects models). У випадку моделей з випадковими ефектами пере тини μ_i трактуються як випадкові величини, що мають нульове математичне сподівання, а збурення u_{it} припускаються некорельованими для різних періодів часу. За такими припущеннями модель з випадковими ефектами має вигляд:

$$Y_{it} = \alpha + X'_{it}\beta + \mu_i + u_{it}, \qquad (2)$$

де α є спільним перетином. Отже, в моделі з випадковими ефектами, на відмі ну від моделей з фіксованими ефектами, можна виділити та окремо оцінити спільний перетин. Слід зазначити, що тип моделей обирається на основі прове дення послідовності тестів. За допомогою F-тесту вирішується чи можна пред ставити лонгітюдну модель з єдиним перетином, чи з різними. Якщо з різними, то подальше застосування Наусман-тесту показує, якими необхідно вважати

ергини: фіксованими величинами (в такому разі необхідно застосовувати мо-
ель лонгітюдних даних з фіксованими ефектами) або випадковими (відповідно
ас совується модель лонгітюдних даних з випадковими ефектами)[2].

Застосування моделей лонгітюдних даних як з фіксованими, так і з випад-
ко ими ефектами в емпіричних дослідженнях має значні переваги та додаткові
мо ливості порівняно з іншими підходами. Насамперед це стосується можли-
ос і врахування неоднорідності об'єктів, збільшення інформаційної бази, вра-
ху ання динаміки процесів, зменшення зміщень в агрегованих даних. Крім то-
го они дають можливість побудови складніших моделей економічних процесів,
ні при окремому застосуванні варіаційних чи часових рядів, оскільки поєдну-
ють крос-варіаційний вимір з часовим.

Як приклад наведемо використання такого підходу до моделювання надход-
жень з плати за торговий патент.

У 1996 році Верховна Рада України прийняла Закон "Про патентування де-
яких видів підприємницької діяльності". Цей закон мав спростити процедуру
ре страції та сплати податків для дрібних торгових точок. Пізніше Закон "Про
вн сення змін до Закону України "Про патентування деяких видів підприєм-
ни ької діяльності" від 10.02.1998 року поліпшив умови спрощеного оподатку-
ва ня. Завдяки цьому закону з 1998 року податок почав давати значні надход-
же ня. Цей закон визначив також розподіл коштів за спеціальні торгові патенти
мі місцевими та державним бюджетами. Плата за торговий патент була пер-
шо спробою державних органів спростити оподаткування малого бізнесу. Піз-
ні ше був запроваджений альтернативний єдиний податок для суб'єктів малого
пі приємництва, який виявився привабливішим для підприємців. Саме такий
ви новок можна зробити з порівняльного аналізу динаміки часток плати за тор-
го ий патент та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у доходах
ві цевих бюджетів України у 2000—2003 роках (див. рис. 3). Частка плати за тор-
го ий патент упродовж цього періоду була досить стабільною і дорівнювала
бл зько 1,6%. Частка ж єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва
по тійно зростала: з 1,9% у 2000 році до 4% у 2003-му.

Оскільки податок менш чутливий до результатів господарської діяльності
че ез свій фіксований характер, він також менш чутливий і до кон'юнктурних
зм н. Тобто для моделювання податкових надходжень протягом року досить зна-
ти приблизне число осіб, що перейшли на цей податок (спеціальний торговий
па ент) та повинні його сплачувати (звичайний торговий патент). З іншого бо-
ку, існування короткотермінових торгових патентів (від 1 до 15 днів) усе ж таки
пе едбачає певні коливання надходжень, зумовлені сезонними та діловими цик-
ла и. Отже, для прогнозування надходжень цього податку досить знати кіль-
кі ть населення (як наближення до базової потреби у торгових точках та торго-
ве ьних послугах взагалі), промисловий випуск або обсяги реалізації (для

[2] *Лук'яненко І.Г., Городніченко Ю.О.* Сучасні економетричні методи у фінансах. — К.: Літе-
ра ЛТД. — 2002.

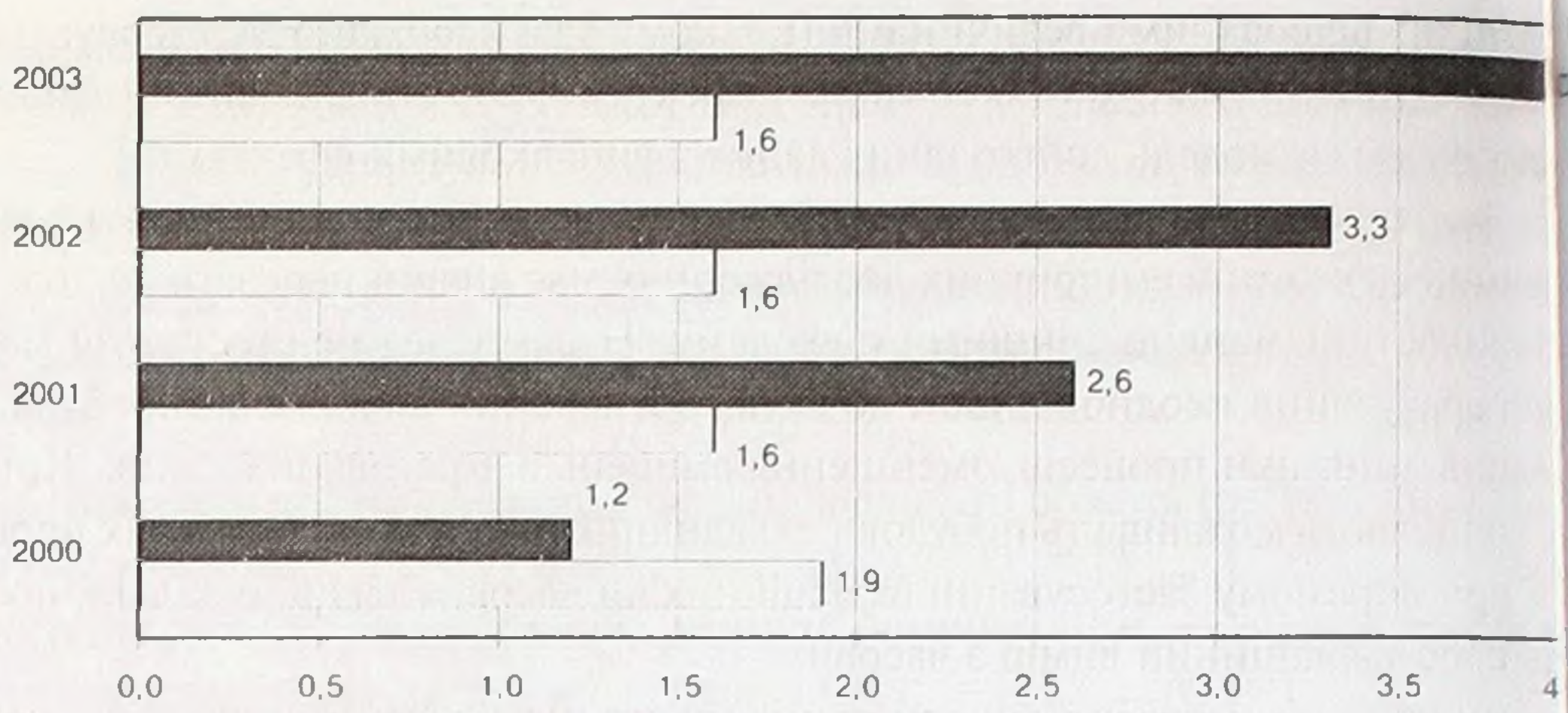

Рис. 3. **Динаміка часток плати за торговий патент та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у 2000—2003 роках.**

відображення сезонності), індексовані податкові надходження за попередній п ріод (для врахування фіксованого характеру податкових надходжень).

Після специфікації та оцінювання на підставі реальної інформації отрим но таку модель лонгітюдних даних (у дужках наведені значення стандартних по милок коефіцієнтів):

$$PT_{it} = \underset{(32,4)}{225,6} + \underset{(0,046)}{0,0746}OUTPUT_{it} + \underset{(1,51)}{12,85}POP_{it}(GDPDEF_t/100) +$$

$$+ \underset{(0,038)}{0,5612}PT_{i,t-1}(GDPDEF_t/GDPDEF_{t-1}) - \underset{(22)}{350}LOG(TREND_t)$$

$$R^2 = 0,98;\ DW = 1,37;\ F = 1375;\ N = 324\ (12x27),$$

де PT_{it} — надходження плати за патент у період t в регіоні i; $OUTPUT_{it}$ — про мисловий випуск у період t в регіоні i; $GDPDEF_t$ — дефлятор ВВП; POP_{it} — кіль кість населення в період t в регіоні i; $TREND_t$ — тренд.

Додатна та значуща константа показує фіксований характер надходжен цього податку. Зростання промислового випуску на 1 мільйон приводить до не значного зростання податкових надходжень. Скоригована на інфляцію кількіст населення вагомо впливає на надходження цього податку. Від'ємний знак пр тренді вказує на поступове зменшення податкових надходжень. Це, очевидно зумовлено поступовим "наближенням" до рівноважного стану. Інакше кажучи одразу після запровадження цього податку надмірна кількість суб'єктів госпо дарювання перейшла на спеціальний торговий патент. Зрозумівши недоцільніст подальшої сплати, вони повертаються до вихідних умов оподаткування. Крім то го, суб'єкти господарської діяльності можуть ухилятися від обов'язкового прид бання торгового та інших патентів.

Отже, трансформація джерел доходів місцевих бюджетів пройшла досить довгий і складний шлях. До 2000 року діяла малоефективна практика розщеп-

ння податків. Щороку зазнавали змін нормативи розщеплення, що робило юджетне регулювання невизначеним та непрозорим. Крім того, тривалий час було чітко встановлено, які податки закріплюються за державним, а які за сцевими бюджетами (наприклад, податок на прибуток підприємств, акцизи). остійна зміна пропорцій різних статей дохідної частини місцевих бюджетів заажала прогнозуванню надходжень до місцевих бюджетів на тривалий період та тримувала застосування сучасного економетричного апарату для побудови декватних моделей.

Тривалий час не було потрібної законодавчої бази для ефективного бюджетого регулювання на місцевому рівні. Ситуацію погіршувало й те, що навіть закони, які існували, не виконувалися. У процесі бюджетного планування неможливо було врахувати наслідки усіх змін у податковому й бюджетному законодавстві, тому планові і фактичні показники виконання місцевих бюджетів інколи відрізнялися в кілька разів.

З прийняттям Бюджетного кодексу пропорції джерел дохідної частини місцевих бюджетів стають визначеніщими, що відкриває шлях для розроблення та застосування комплексу моделей прогнозування основних статей надходжень з використанням економетричного апарату.

Згідно з чинним законодавством доходи місцевих бюджетів прогнозуються за допомогою індексу відносної податкоспроможності, що визначається на підставі даних про фактичні надходження відповідних податків, зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди. Розроблення економетричних моделей головних статей доходів місцевих бюджетів за допомогою методів лонгітюдних даних дає змогу визначати прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на підставі основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку. Так, моделювання засвідчило, що більшість надходжень податків і зборів залежить від таких чинників, як кількість населення, обсяг промислової продукції, дефлятор ВВП, середня заробітна плата та динаміка кредиторської заборгованості. Отже, маючи прогнозні значення цих показників, можна досить точно спрогнозувати обсяги надходжень місцевих бюджетів, що значно полегшить процес бюджетного планування і зробить його реалістичніщим та ефективніщим.