

*О. В. Шевченко*, канд. екон. наук,  
зав. сектору стратегій регіонального розвитку  
відділу регіонального розвитку,  
Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ

## **ЗМІНА ЕКОНОМІЧНОЇ КОН'ЮНКТУРИ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФІНАНСОВЕ СТАНОВИЩЕ РЕГІОНІВ**

**АНОТАЦІЯ.** У статті проаналізовано динаміку надходжень до місцевих бюджетів, видатків та трансфертів у кризовий період. Виявлено податки та збори, надходження від яких зменшились від впливу змінної кон'юнктури. Сформовано підходи до збільшення у доходах місцевих бюджетів частки податків та зборів, стійких до економічних коливань.

**КЛЮЧОВІ СЛОВА:** місцевий бюджет, місцеві податки та збори, міжбюджетні трансферти, економічний цикл, регіон.

**АННОТАЦИЯ.** В статье проанализирована динамика поступлений доходов в местные бюджеты, расходов и трансфертов в кризисный период. Выявлено налоги и сборы, поступления от которых уменьшились под влиянием нестабильной конъюнктуры. Сформированы подходы к увеличению в доходах местных бюджетов удельного веса налогов и сборов, стойких к экономическим колебаниям.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** местный бюджет, местные налоги и сборы, межбюджетные трансферты, экономический цикл, регион.

**ANNOTATION.** Dynamic of local budget revenues, expenditures and grants into local budgets during the crisis is analyzed. Taxes and duties which revenues had reduced under the influence of instable economic conjuncture are discovered. Ways of increase the portion of taxes and duties, which are stable to economic fluctuations, in local budgets revenues are formed.

**KEY WORDS:** local budget, local taxes and duties, intergovernmental budget grants, economic cycle, region.

Регіональні господарські системи, які є вразливими як до внутрішньої макроекономічної ситуації, так і до зовнішніх флуктуацій, у першу чергу зазнають впливу змінної економічної кон'юнктури. Відтворювальні процеси на рівні регіонів реагують на зміну експортних можливостей, інтенсивності потоку капіталів та ресурсів, вплив інструментів державного регулювання. Проходження кризових явищ у фінансово-економічній сфері в Україні, зокрема у 2008—2009 рр., відобразило-

ся на всіх сферах господарювання, однак найвизначнішим чином, безперечно, на добробуті громадян. Забезпечення добробуту — функція держави; в Україні виконання таких функцій покладено на місцеві органи влади. Ці функції на 80 % фінансуються із місцевого бюджету. Як наслідок, світова фінансова криза не минула і місцеві бюджети. Скоротились обсяги фінансування повноважень. Тому потребувала коригування політика місцевих органів влади щодо формування доходів та витрачання коштів у напрямку відповідності фазам економічного циклу. І нині, коли спостерігаються тенденції відновлення докризових темпів розвитку, зростає потреба у перегляді принципів функціонування місцевих бюджетів з метою забезпечення їх відповідності до фаз економічних циклів. Необхідністю створення підґрунтя для вирішення цих питань і обумовлена актуальність даного дослідження.

Вирішенню проблем формування та виконання місцевих бюджетів присвячено чимало праць науковців, таких як С. А. Буковинський, М. І. Деркач, І. О. Луніна, І. Б. Стефанюк та ін. [1; 4; 5; 10]. Однак, недостатнім є рівень досліджень реагування системи формування місцевих бюджетів на зміну економічної кон'юнктури з метою забезпечення запланованого обсягу коштів та рівня витрат. У цьому аспекті слід відмітити роботи О. О. Молдована та ін., А. О. Нікітішина, І. Ф. Радіонової та А. М. Соколовської [6—9]. Метою даного дослідження є визначити, які із джерел надходжень місцевих бюджетів є стійкими до зовнішніх коливань і повинні стати бюджетоформуєчими. Досягнення мети базується на виконання таких завдань: проаналізувати динаміку надходжень до місцевих бюджетів, видатків та трансфертів у кризовий період, виявити податки та збори, надходження від яких різко зменшились від впливу змінної кон'юнктури, сформувані підходи до збільшення у доходах місцевих бюджетів частки податків та зборів, стійких до економічних коливань.

Загалом, до бюджетно-податкової реформи, найбільшими за часткою доходними джерелами місцевих бюджетів були передані загальнодержавні доходи — податок з доходів фізичних осіб (78 % надходжень), єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (3 %), а також власні доходи — плата за землю (13 %), податок з власників транспортних засобів (3 %). Надходження від 14 інших податків були незначними.

У кризовий період скоротилися і обсяги доходів, і обсяги трансфертів із місцевих бюджетів (рис. 1).



Рис. 1. Темпи зростання доходів і трансфертів місцевих бюджетів у 2004—2010 рр. Складено за [3]

Порівняно з 2007 р., у якому спостерігалось щомісячне збільшення темпів зростання доходів місцевих бюджетів, для 2008 р. характерним є поступове зниження темпів зростання доходів — 150,1 % у січні, 135,9 % у вересні. А різкий їх спад почався у жовтні: 128,0 % у жовтні, 113,6 % у листопаді, 115,6 % у грудні. За січень—червень 2009 р. порівняно з тим же періодом 2008 р. надходження до місцевих бюджетів становили суму на 4,4 % менше. У цей же період зменшився рівень виконання річного плану доходів: за загальним фондом — з 49,2 % до 43,2 %, за спеціальним — на 9,5 в.п. [3].

Обсяги дотацій вирівнювання за I півріччя 2004—2008 рр. щорічно збільшувалися, однак у такий же період 2009 р. їх обсяг зменшився. Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за підсумками трьох кварталів 2009 р. становила 45,1 %, що на 0,3 в.п. менше, між у попередній період. Однак за підсумками 9 місяців у 2009 р. у структурі трансфертів найбільшу частку — 55,9 % — складала дотація вирівнювання, і її частка зросла з 54,8 до 55,9 %. Натомість, зменшилась частка додаткових дотацій з 1,7 до 1,2 %, як і частка субвенцій з державного бюджету — з 43,5 до 42,9 %. У структурі самих субвенцій зросла частка субвенцій із соціального захисту населення з 28,8 до 39,0 %, відповідно скоротилась частка інших трансфертів з 14,7 до 3,9 %. Тобто, у транс-

фертах зростає частка загальних (дотацій вирівнювання), а у субвенціях зростає частка соціальних переказів.

Такий перерозподіл часток на користь соціальних трансфертів разом із збільшенням видатків на соціальну сферу, звичайно, був позитивним у контексті покращання добробуту населення, однак негативним з огляду на звуження можливостей місцевого самоврядування витрачати отримані кошти на власний розсуд. І позитивним було зменшення частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів та зростання частки доходів, що може свідчити про надання регіонам можливості збільшувати спроможність місцевої влади до мобілізації доходів.

Слід відмітити і окремі визначні тенденції у сфері надходжень окремих податків та зборів. Найбільшу частку у структурі доходів місцевих бюджетів займають податкові платежі. Обсяг податкових надходжень за 9 місяців 2009 р. склав 42,7 млрд грн, що на 1,1 % менше, ніж аналогічних показник 2008 р. (у попередньому періоді приріст становив 39,4 %). Основні зміни у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів характеризуються зменшенням питомої ваги податку з доходів фізичних осіб до 77,3 % (у попередній період — 79,5 %) та зростанням частки плати за землю з 11,6 % до 14,8 %.

Основним бюджетоформуєчим джерелом є податок з доходів фізичних осіб. Він впливає на можливості місцевих органів виконувати свої повноваження. Тому негативним виявився той факт, що темпи зростання щомісячних надходжень податку з доходів фізичних осіб у 2008 р. скорочувалися — з 154,4 % у січні до 114,0 % у грудні, причому починаючи з жовтня — різними темпами. Зменшилась питома вага податку з доходів фізичних осіб до 77,4 % у I півріччі 2009 р. проти 79,9 % у попередній часовий період. Прослідковується, що внаслідок фінансової кризи з'явилися додаткові негативні фактори впливу на темпи зростання податку з доходів фізичних осіб. Серед них — зменшення кількості штатних працівників, збільшення кількості працівників, які знаходилися в адміністративних відпустках або бути переведені на скорочений графік роботи з ініціативи адміністрації, зростання кількості безробітного населення — на 0,5 %, зменшення виплат преміальних та надбавок працівникам у IV кварталі 2008 р.

У січні—вересні 2009 р. надійшло 1,3 млрд грн єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що на 4,6 % менше, ніж обсяги надходжень за аналогічний період минулого року. Надходження місцевих податків і зборів у січні-вересні 2009 р. склали

604,0 млн грн, що практично відповідає обсягам трьох кварталів 2008 р. Їх частка у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів продовжила демонструвати спадну тенденцію і склала лише 1,3 %. Зменшилися неподаткові надходження на 62,9 %, крім доходів від власності та підприємницької діяльності (темпи їх приросту склали 11,4 %), адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційного та побічного продажу (5,8 %).

Проведений аналіз показав, що фінансова криза вплинула на окремі складові доходної частини місцевих бюджетів. Скорочення кількості працюючих та рівня заробітної плати, перебування значної кількості робітників у вимушених відпустках вплинули на основне джерело надходжень місцевих бюджетів — податок з доходів фізичних осіб. Надходження від цього податку зменшилися, причому ці тенденції почали проявлятися вже з IV кварталу 2008 р., якраз тоді, коли розгорталася фінансово-економічна криза, і відповідно продовжилися у трьох кварталах 2009 р. Відповідно, зменшилися надходження до загального фонду місцевих бюджетів. На певний час скоротилися обсяги надходжень цільових трансфертів на соціальний захист і соціальне забезпечення, а також капітальних витрат. У структурі надходжень частка єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва і номінальні надходження від нього також зменшилися, що свідчить про скорочення обсягів підприємницької діяльності. Тому у кризовий період і єдиний податок не забезпечив міцність місцевих бюджетів.

Відносно плати з землю слід сказати, що обсяги номінальних надходжень, і частка цього податку у структурі надходжень зростали. Такий факт може прямо свідчити про те, що податок є справді вагомим саме для місцевих бюджетів. Не змінилась частка надходжень від податку з власників транспортних засобів — оскільки кількість транспортних засобів в експлуатації тільки зростає, то такий податок (нині це податок за першу реєстрацію транспортного засобу) можна вважати системоутворюючим і тим, який вигідно мобілізувати саме на місцевому рівні.

Скорочення обсягу надходжень до місцевих бюджетів вплинуло і на добробут громадян. Перші дев'ять місяців 2008 р. і 2009 р., так само, як 2004—2007 рр., характеризувалися зростанням обсягу видатків із місцевих бюджетів. Однак вже наприкінці 2008 р. спостерігалось уповільнення динаміки такого зростання — внаслідок загострення кризових явищ. І відповідно у I півріччі 2009 р. на 3,3 % зменшилися фактичні обсяги видатків, у т.ч. на 38,6 % зменшилися обсяги фінансування капітальних видатків і їх частка у структурі загального

фонду видатків. Однак за результатами 9 місяців 2009 р. обсяг сукупних видатків становив 88,8 млрд грн, що більше показника відповідного періоду 2008 р. на 4,5 %. Видатки загального фонду збільшились на 1,3 до 45,5 %, а видатки спеціального фонду зменшились на 6,7 в.п. до 23,9 %.

Головну частку видатків місцевих бюджетів складають видатки на соціально-культурну сферу. У 2008 р. у структурі видатків на 1,2 в.п. зменшилась частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення. Тенденція щодо скорочення видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення продовжилась і в I півріччі 2009 р., де їх частка зменшилась вже на 1,5 в.п., натомість зросла частка надходжень субвенцій із соціального захисту населення. За 9 місяців 2009 р. сукупна частка так званого соціального бюджету склала 88,0 %, що на 4,1 в.п. більше за попередній період. Зменшились видатки на економічну діяльність (на 0,50 в.п.) та на інші функції (на 0,12 в.п.). Видатки на державне управління профінансовано у сумі 4,3 млрд грн, що на 0,1 % менше показника за відповідний період 2008 р. Їх частка у структурі видатків загального фонду зменшилась на 0,5 в.п. і становить 5,5 %.

Тобто, зменшення темпів приросту доходів спричинило відповідно скорочення видатків за такими статтями фінансування, як соціальний захист і соціальне забезпечення. Це є основні статті видатків місцевого бюджету. Тому зрозуміло, що натомість у трансфертах після нетривалого скорочення знову зросла частка субвенцій на соціальний захист і соціальне забезпечення, також поступово стала зростати частка і обсяг видатків на соціальну сферу.

Цікаві результати може дати пошук відповіді на питання, які із зазначених вище тенденцій були викликані кризою, а які просто продовжилися з минулих років. Вочевидь, у сфері доходів усі вказані тенденції були спричинені кризою. У сфері соціальних видатків зростання видатків на охорону здоров'я, освіту і зменшення видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення свідчать тільки про перерозподіл соціального бюджету. Натомість, тенденція до зростання обсягів трансфертів та їх частки у доходах місцевих бюджетів у першому півріччі 2009 р. змінилась під впливом кризи — метою таких змін було недопущення різкого скорочення рівнів забезпеченості бюджетів у вказаний часовий період. Надалі за підсумками дев'яти місяців 2009 р. відбувалося зменшення частки дотацій вирівнювання та збільшення частки субвенцій на соціальний захист населення.

Кризовий період в Україні тільки загострив нерозв'язані питання щодо наповнення доходної бази місцевих бюджетів та її витрачання. При виході з кризового становища податки, витрати на адміністрування яких перевищували надходження, із більшою силою продемонстрували свою зайвість для доходної частини місцевих бюджетів. Їх надмірна кількість і мізерні обсяги надходжень говорили про застарілість принципів оподаткування.

Доходна частина місцевих бюджетів має спиратися на інші джерела, податки іншого характеру, які б могли забезпечувати надходження незалежно від циклу економічного розвитку, а також забезпечувати антикризовий характер місцевого бюджетного процесу. Зокрема, слід більшу увагу приділяти такому податку, як плата за землю, і майбутньому (з 1 липня 2012 р.) податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Плата за землю, збір за першу реєстрацію транспортного засобу (що певною мірою замінив податок з власників транспортних засобів) та податок на нерухоме майно мають стати основними місцевими податками. Частки цих податків та зборів повинні поступово зростати з метою забезпечення стабільності надходжень до бюджетів.

Наразі, у 2010 — першому півріччі 2011 рр. спостерігаємо відновлення макроекономічної стабільності і відповідне покращання ситуації із наповненням місцевих бюджетів. Також, унаслідок ухвалення нового Бюджетного кодексу, Податкового кодексу та інших законодавчих актів місцевим бюджетам було надано додаткові джерела надходжень, натомість їх було позбавлено адміністративно затратних і фіскально невиправданих.

Єдиний податок було передано до категорії місцевих, єдиний податок та плата за землю зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування. Тим самим зміцнилися бюджети місцевого самоврядування — зокрема, частка місцевих податків та зборів у структурі спецфонду склала 14,8 % у січні—березні 2011 р., обсяг становив 479,3 млн грн (доходи спецфонду 3230,2 млн грн), причому 469,0 млн грн з них — це єдиний податок, надходження від якого зросли на 10,5 %. За рахунок передання єдиного податку до бюджету розвитку його доходи зросли у 2,7 разу і склали 1,6 млрд грн, а частка доходів бюджету розвитку зросла із 3,6 % до 8,7 % у доходах місцевих бюджетів. Також, унаслідок того, що плата за землю є другим за величиною обсягом надходжень і її частка у другому кошику склала 78,5 %, можна говорити про зміцнення низових бюджетів — міст, селищ, сіл.

Значні надії покладаються на податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Такий податок буде зараховуватися до бюджетів місцевого самоврядування (надходження від нього складуть орієнтовно 190 млн грн [2]) і надасть можливість радам міст, селищ і сіл реалізовувати власну економічну політику, спрямовану на покращання добробуту громадян. У структурі трансфертів частка дотацій вирівнювання дещо зменшилась (із 57,8 до 52,5 %), частка субвенцій із соціального захисту населення зросла із 41,9 до 42,7 %. Натомість обсяги дотації вирівнювання зросли на 20,9 %, а обсяги коштів, що передаються до державного бюджету, навпаки, вперше у післякризовий період зменшились на 61,9 %. Тому можна сказати, що застосований принцип покриття нестачі фінансових ресурсів у регіонах трансфертами із державного бюджету є дестимулюючим для активізації внутрішнього потенціалу розвитку. Після набуття економікою тенденцій посткризового розвитку є надія, що баланс між цільовими трансфертами і загальними буде продовжуватися змінюватися на користь загальних — з тим, щоб посилити ініціативність громад і не допустити надмірного втручання держави у їх внутрішні справи.

Видатки місцевих бюджетів за січень-березень 2011 р. збільшилися на 24,0 % і становили 38,0 млрд грн, зменшився обсяг видатків на охорону здоров'я, на державне управління, натомість збільшився на соціальний захист та соціальне забезпечення. Збільшилась частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів — із 47,1 до 52,0 % (за січень—березень 2010—2011 рр.), що ще раз свідчить про важливість зміцнення власної доходної бази бюджетів.

Однак загроза поширення нової хвилі соціально-економічної кризи вимагає вжиття заходів, спрямованих на попередження надмірних фінансових втрат. Цілями трансформації місцевої бюджетної політики мають бути як зростання добробуту громадян, так і збільшення ініціативності місцевої влади та органів самоврядування щодо мобілізації та витрачання коштів. Для забезпечення міцності місцевих бюджетів регулювання ситуації у сфері місцевих бюджетів нині має відбуватися за трьома напрямками. До потреби у забезпеченні самодостатності місцевих бюджетів за рахунок власних джерел та необхідності цільового та ефективного витрачання коштів додалася необхідність у забезпеченні стійкості бюджетів до коливань не тільки економічної кон'юнктури, але і до глобальних фінансових потрясінь та кризових тенденцій. Тому акцент у реформу-



ванні місцевих бюджетів має бути зроблено на зміну підходів до формування доходної частини — у структурі доходних джерел перевага має надаватися тим податкам, які є не тільки суто місцевими, але і невразливими до циклічних коливань. Від цього залежатимуть можливості формування раціональної структури видатків, потреба у додаткових коштах з державного бюджету та умови їх надання.

Наступні дослідження мають стосуватися аналізу можливостей передання до місцевих бюджетів інших вагомих часток від загальнодержавних податків з метою збільшення зацікавленості місцевих органів у їх мобілізації, застосування гнучких податкових ставок відповідно до фази економічного циклу та створення цими надходженнями міцної економічної бази для передбачення і протидії негативам змінної економічної ситуації.

### **Література**

1. Буковинський С. А. Фінансова криза в Україні: вплив на розвиток економіки та деякі заходи з досягнення фінансової стабілізації // *Фінанси України*. — 2010. — № 11. — С. 10—30.
2. Дані експертів Асоціації міст України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua).
3. Дані (тут і надалі) Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua).
4. Деркач М. І. Фіскальна децентралізація як фактор забезпечення сталого розвитку України // *Фінанси України*. — 2011. — № 2. — С. 56—63.
5. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України // *Фінанси України*. — 2010. — № 9. — С. 3—12.
6. Нікітішин А. О. Адміністрування податків в умовах фінансово-економічної кризи // *Фінанси України*. — 2011. — № 1. — С. 38—45.
7. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливість для економічного зростання // Молдован О.О. (кер. авт. кол.), Жаліло Я. А., Шевченко О. В. // За ред. Я. А. Жаліло. — К.: НІСД, 2010. — 72 с.
8. Радіонова І. Ф. Фінансова природа економічних коливань: зміст і моделювання // *Фінанси України*. — 2011. — №3. — С. 19—34.
9. Соколовська А. М. Податкова політика в Україні у 2009—2010 роках: особливості та уроки на перспективу. — 2011. — № 4. — С. 24—37.
10. Стефанюк І. Б., Кришок Н. Е. Актуальні аспекти міжбюджетних відносин у світлі нової редакції Бюджетного кодексу України // *Фінанси України*. — 2011. — № 2. — С. 86—96.

Стаття подана до редакції 18.10.2011