**Дипломная работа**

**ТЕМА: Исследование доходов бюджета города и усовершенствование механизма формирования местных бюджетов**

**Содержание**

Введение

1 Теоретические основы управления доходами бюджета города

1.1. Местный бюджет в системе социально-экономического развития города

1.2. Содержание и характеристика элементов системы управления местными бюджетами

1.3. Концепция управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления

2. Анализ управления доходами местного бюджета

2.1 Анализ межтерриториального регулирования доходов

2.2 Анализ действующего механизма управления доходами городского бюджета

2.3 Особенности управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления

3 Апробация механизма управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления

3.1 Методы прогнозирования доходов местного бюджета

3.2 Апробация модели прогноза доходов бюджета города и модели зависимости доходов бюджета от уровня экономического развития территории

3.3 Оценка экономического потенциала реализации бюджетной программы города

Заключение

**Введение**

В Украине существуют давние традиции самоорганизации жизнедеятельности городов и сел. На современном этапе деятельности украинского государства важное значение имеют перспективы реформ в системе саморегулирования. Особенного внимания заслуживает именно местное самоуправление. Являясь по своей сущности не государственной, а гражданской формой организации власти, самоуправление выступает мощным фактором повышения эффективности управления экономическими и социальными процессами развития территорий. Успешное осуществление социально-экономических преобразований в Украине в значительной степени зависит от эффективной деятельности не только центральных, а и региональных и местных органов власти. Именно местное руководство находится ближе всех к проблемам населения. На местную власть возлагается с каждым разом все больше полномочий, решение которых требует финансового обеспечения.

Возрождение местных финансов в Украине вызывает необходимость обдумывания целого ряда теоретических и практических проблем, которые возникают в процессе управления финансами на местном уровне. Поэтому исследование теоретических и практических проблем местных финансов, сегодня является одной из наиболее важных задач.

Условия развития института местного самоуправления нуждаются в качественном улучшении управления процессом формирования и исполнения бюджетов на местном уровне. На пути к самостоятельности административно-территориальных единиц возникают определенные трудности и проблемы, в решении которых необходим комплексный подход. В свою очередь, несовершенство нормативно-правовой базы, регламентирующей отдельные вопросы функционирования отдельных территорий Украины, привела к тому, что большинство принимаемых решений на региональном уровне зачастую являются несвоевременными и экономически необоснованными. Наряду с этим, именно территориальные образования несут непосредственную ответственность за социально-экономическое положение региона. В условиях нестабильной экономической среды применение наиболее точных методов прогнозирования, установление реальных плановых показателей способствует более эффективному финансированию широкого круга мероприятий, связанных с социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Актуальность проблемы исследования обусловлена недостатками действующей системы планирования и прогнозирования доходов бюджетов местного самоуправления, которая базируется на вертикальной схеме принятия решений по распределению ресурсов и планированию от достигнутого уровня.

В данной работе объектом исследования выступают местные бюджеты.

Предметом исследования являются экономические отношения, возникающие между местными органами власти, субъектами хозяйствования и населением в процессе формирования и исполнения доходной части бюджета города.

Цель работы состоит в разработке концепции и механизма управления процессом формирования доходов бюджета города, способствующих повышению эффективности функционирования института местного самоуправления

Достижение поставленной цели обусловило необходимость постановки следующих основных задач, которые были решены в ходе исследования:

* выявить проблемы функционирования местных бюджетов в системе социально-экономического развития города;
* дать характеристику элементов системы управления доходами местных бюджетов;
* исследовать действующий механизм управления доходами городского бюджета;
* разработать концепцию управления доходами местного бюджета в условиях развития института местного самоуправления, направленную на создание экономических условий для эффективной организации муниципальной власти и функционирования многоуровневой бюджетной системы на основе внутренних стимулов;
* разработать и апробировать модель управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления с учетом использования различных источников его финансового обеспечения;
* оценить экономический потенциал реализации бюджетной программы города.

При решении вышеперечисленных задач в данной работе были использованы такие основные методы эмпирического исследования как сравнение и наблюдение, использовался экономико-статистический и сравнительный анализ, также в работе были использованы методы теоретического исследования, использованы системный и комплексный подходы, что нам позволило обеспечить надежность полученных результатов.

Методологической основой данной работы являются положения общей теории рыночной экономики и финансов, научные труды отечественных ученых-экономистов, в которых освещаются фундаментальные положения и проблемы финансовой обеспеченности воспроизводственного процесса, развития территориальных хозяйственных систем, формирования региональной политики, становление системы местного самоуправления, роли государства в экономике. Были использованы труды таких авторов, как Буряковского И.В., Василика О.Д., Епифанова А.О., Сало И.В., Кравченко В.И., Кириленко О.П. и других авторов, исследовавших проблему, возникающую в процессе управления доходами бюджета города в условиях развития местного самоуправления. Также были использованы Законы Украины, Указы Президента Украины и Постановления Кабинета Министров Украины, нормативные документы Министерства финансов и Государственной налоговой администрации, официальные статистические данные.

Научная новизна данной работы заключается в постановке и решении актуальной задачи управления доходами бюджета города и адаптации модели прогнозирования доходов бюджета к условиям функционирования местного самоуправления.

Научный результат работы: концепция управления доходами бюджета города в условиях развития местного самоуправления, экономическое обоснование несостоятельности применяемого формульного подхода к межбюджетному распределению доходов, модель управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления, модель прогнозирования доходов местного бюджета.

Практическая значимость исследования заключается в том, что предлагаемые механизмы управления могут быть использованы при организации процесса более эффективного управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления.

# Теоретические основы управления доходами бюджета города

* 1. Местный бюджет в системе социально-экономического развития города

Экономика представляет собой сложную систему рационального и эффективного использования производственных ресурсов в целях удовлетворения растущих потребностей населения. Это сфера постоянного возобновления хозяйственной деятельности людей по созданию материальных и духовных благ, обеспечивающих удовлетворениеразнообразных потребностей.

Ведущее место в системе регулирования экономики государства, создания благоприятной финансовой среды для быстрого развития рыночного отношения, обеспечения макроэкономического равновесия в экономике с уверенностью можно предписать бюджету. Он является неотъемлемой частью рыночного отношения и одновременно важным инструментом реализации государственной политики.

Экономическим механизмом обеспечения постоянного развития региона прежде всего является развитие производственного потенциала, а также эффективное пополнение бюджета, привлечения отечественных и иностранных инвестиций в региональную экономику. В свою очередь, развитие региона, следствием чего является увеличение его доходной части бюджета, не может быть обеспечено без экономического развития его составляющих – городов.

Чтобы окончательно убедится в значимости города, можно привести пример города Донецка, который является областным центром. Только в него было инвестировано 173 389 тыс. долларов США, что составляет 66,8% всех инвестиций, при этом численность Донецка составляет 21,4% населения области.[31, С.115].

Сегодня на практике применяют не все возможные варианты экономического развития региона в зависимости от наличия и возможностей наращивания всех видов ресурсов, от состояния политической и социально-экономической ситуации в обществе, а также от уровня эффективности общегосударственной, социальной и экономической политики.

Социальные факторы формирования и использования бюджета в значительной степени обусловлены особенностями воспроизводства рабочей силы и населения города и страны в целом. Именно к социальным факторам и относятся финансовые средства, которые идут на финансирование образования, здоровья, различного вида социально-культурные мероприятия, социальную защиту населения.

Величина общественного фонда потребления, объем и уровень заработной платы различных категорий работающих, размер потребительской корзины, товарооборот коммерческой и государственной торговли – все это является наглядным примером социального характера бюджета.

Бюджету принадлежит важная роль в финансовой системе государства. Через бюджет осуществляется финансирование мероприятий экономического и социального развития, которые имеют общегосударственное значение, а также касаются межгосударственных отношений. С его помощью перераспределяется часть финансовых ресурсов между административно-территориальными единицами Украины с целью усовершенствования структуры общественного производства и обеспечения социальных гарантий населению. Бюджет, конечно же, является важным инструментом государства, через который обеспечивается контроль состояния производства в целом.

На пути развития рыночной среды Украина сейчас преодолевает особенности становления различных адекватных систем, в том числе и бюджетной. На данном этапе развития для ускорения становления экономической системы Украина взяла курс наращивания производства продукции и оказываемых услуг населению, создания благоприятных режимов для инвестирования. Одним из наиболее удачных стимуляторов выступает расширение партнерских отношений, складывающихся между государством и хозяйствующими субъектами. Реализация таких отношений обеспечивается на основе пересмотра взглядов на содержание специальных режимов инвестиционной деятельности, структуру организационно-экономических, правовых и технических мероприятий.

В период экономической нестабильности бюджетное финансирование как форма финансового обеспечения воспроизводственного процесса стало основным инструментом стабилизации. За весь период проведения экономических преобразований сложилась неутешительная ситуация в бюджетной системе Украины. Хронический дефицит государственного бюджета преобразовался в «скрытый» дефицит местных бюджетов. Уже на стадии планирования предусматривается недофинансирование от 40% до 70% расходов [25, С.12].

Непоследовательность государственной региональной политики привела к искажению системы территориального выравнивания и снижению эффективности функционирования местных бюджетов, перечень и нормативы закрепленных и регулирующих налогов изменяются в соответствии с Законом Украины «О государственном бюджете на текущий год», что противоречит бюджетному законодательству. Все перечисленные и некоторые другие недоработки привели к ограничению функций местных администраций в управлении региональным воспроизводством, что, на наш взгляд, служит основной причиной затягивания трансформационного процесса в стране.

Наиболее эффективное функционирование региональной экономики осуществляется только путем сочетания всех форм финансовой обеспеченности, с учетом особенностей региональных воспроизводственных пропорций. То есть определяются приоритетные направления финансирования, а также основы использования конкретных источников и методов.

Нынешнему состоянию экономики Украины характерны черты несбалансированности. Налаживание деловой активности – основное условие подъема экономики. В этой связи возрастает роль распределительных отношений, которые получают достаточное развитие в среде государственного регулирования.

Другими словами, та система экономических отношений, которая сложилась в обществе на данный момент в процессе формирования, распределения и использования централизованного денежного фонда страны, предназначенного для удовлетворения общественных потребностей характеризуется такой сложной экономической категорией как бюджет.

Исследования и анализ структуры указанных отношений дает возможность понять экономическое содержание бюджета, глубже обнаружить его роль в распределительных процессах.

Бюджетные отношения в нашей стране отображают содержание государственного бюджета, функционируют в определенных формах – общественных и организационных. И именно благодаря организационным формам становится возможным использование бюджета как инструмента управления экономикой.

На настоящее время организационными формами функционирования бюджетных отношений в Украине являются конкретные виды бюджетов (государственный бюджет, бюджет Автономной Республики (АР) Крым и местные бюджеты). Воплощая внутрибюджетные отношения в указанных формах, государство организовывает бюджетные взаимоотношения по централизации бюджетных ресурсов в распоряжении органов власти, которые наделены правом представлять интересы государства и от его имени осуществлять определенные функции.

С помощью организационных форм государство “выстраивает” внутрибюджетные отношения относительно форм государственного и административно-территориального устройства. Влияя на процессы формообразования бюджетных отношений (путем изменения принципов, методов, способов формирования доходов и расходов, их регулирования и т.п.), государство корректирует установленные бюджетные взаимоотношения, регулирует каналы прохождения бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и обеспечивает управление внутрибюджетными отношениями, а через бюджетные отношения – экономическими процессами.

Таким образом, благодаря организационным формам внутрибюджетных отношений становится возможным использование бюджета для обеспечения межтерриториального распределения общественного продукта, регулирования народнохозяйственных пропорций, управления экономическими процессами на макро- и микроуровне. За годы существования независимого украинского государства произошло становление в значительной мере национальной финансовой системы, особенно одной из ее составляющей – государственных финансов.

На протяжении нескольких последних лет Украина предпринимает определенные усилия в совершенствовании организации и принципов построения бюджетной системы, ее структуры, взаимосвязи между ее звеньями, то есть совершенствует бюджетное устройство государства.

Местные бюджеты как составные звенья консолидированного бюджета являются его неотъемлемой частью. Они как раз и составляют важную часть той совокупности, которая используется для анализа и определения условий регулирования экономического и социального развития государства.

За основу определения местных бюджетов можно брать как территориальный принцип, так и экономические отношения. С развитием экономической науки стали появляться новые подходы к определению понятия «местные бюджеты». На данный момент понятие местного бюджета очень многогранно.

Различные точки зрения и трактования «местного бюджета» многих ученых с течением времени характеризуют это понятие, используя различные подходы. Это, в свою очередь, в дальнейшем помогает производить различного характера анализы, что, конечно же, является положительным фактором для выбора дальнейшей стратегии и тактики развития экономической системы государства.

Существование различных подходов к трактованию понятия местных бюджетов свидетельствует в свою очередь, о роли местных бюджетов в системе государственных финансов. (Таблица 1)

Как видно из нижеприведенной таблицы, базу местных органов власти и управления, обеспечивая при этом региональные потребности в финансовых ресурсах и доходах, а также в их перераспределении, представляют местные финансы.

Общегосударственные финансы, в свою очередь, призваны обеспечивать потребности общества общенационального характера, отражая при этом интересы государства в целом.

Таблица 1 Система государственных финансов

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Звенья  Уровни | БЮДЖЕТ ГОСУДАРСТВА | ЦЕЛЕВЫЕ ФОНДЫ | ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КРЕДИТ | ФИНАНСОВЫЙ КРЕДИТ |
| ОБЩЕГОСУ-ДАРСТВЕН-НЫЕ ФИНАНСЫ | государственный бюджет | общегосударственные фонды | государственный займ | финансы государственного сектора |
| МЕСТНЫЕ ФИНАНСЫ | местный бюджет | Региональные фонды\* | местные займы | финансы муниципального хозяйства |

\* в Украине на местном уровне запрещено образование внебюджетных фондов

В соответствии с бюджетном Кодексом Украины (Ст.2, п.1.1) бюджет – это план формирования и использования финансовых ресурсов для обеспечения заданий и функций, которые осуществляются органами государственной власти, органами власти Автономной Республики Крым и органами местного самоуправления на протяжении бюджетного периода.[2]. Понятие «бюджеты местного самоуправления» в соответствии со Ст.1, п.1.1 бюджетного Кодекса Украины определяются как бюджеты территориальных обществ сел, поселков, городов и их объединений.

В свою очередь, бюджетная система Украины представляет собой совокупность государственного бюджета и местных бюджетов, которая построена с учетом экономических отношений, государственного и административно-территориальных устройств и урегулирована нормами права (Ст.2, п.1.5) [2].

В соответствии с Законом Украины “О бюджетной системе Украины” от 29.06.95г. бюджетная система нашего государства состоит из государственного бюджета, бюджета АР Крым и местных бюджетов [1].

К местным бюджетам в Украине относят: бюджеты областей, городов республиканского подчинения, городов областного подчинения, городов районного подчинения, районов (в городах), сельские и поселковые бюджеты. Бюджетную систему Украины можно представить в виде схемы, отображенной на Рисунке 1.

Структура бюджетной системы значительной мерой зависит от государственного устройства страны. Так страна с федеральным устройством имеет федеральный (государственный) бюджеты составных частей федерации (штатов, земель, кантонов, республик), а также местные бюджеты (районов, городов, сел – в зависимости от административного разделения).

Рисунок 1 Бюджетная система Украины

Консолидированный государственный бюджет

Местные бюджеты

Государственный бюджет Украины

Бюджет АР Крым

Бюджет городов республиканского подчинения (Киев та Севастополь)

Бюджеты областей

Республиканский бюджет

Местные бюджеты

Местный бюджет

Бюджеты районов

Област-ной бюджет

Бюджеты районов

Бюджеты городов районного подчинения

Городской бюджет

Бюджеты районов

Районный бюджет

Бюджеты городов районного подчинения

Поселковые бюджеты

Сельские бюджеты

Например, в США центральное место принадлежит бюджетам штатов, а общегосударственные функции (оборона, внешние связи, общее управление) удовлетворяются за счет федерального бюджета. В государстве без федерального разделения есть только государственный и местные бюджеты.

В Украине по структуре бюджетная система состоит из республиканского бюджета и бюджетов административно – территориальных единиц. Структура доходов бюджетов Украины можно представить в виде следующей таблицы (Таблица 2)

Отрицательно следует расценивать тенденцию относительно постепенного уменьшения начиная с 1998 года удельного веса доходов, которые приходились на местные бюджеты, — с 47,5% до 27,9% в 2003 году (Таблица 3).

Таблица 2 Структура бюджетной системы Украины

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **ВИДЫ БЮДЖЕТОВ** | **1998г. %** | **2002г. %** | **2004г. %** |
| Государственный бюджет | 52,4 | 64,9 | 61,3 |
| Республиканский АР Крым и областные | 14,4 | 10,7 | 25,0 |
| Бюджет государственного и областного подчинения | 21,2 | 17,6 | 14,4 |
| Районные | 8,6 | 5,0 | 5,0 |
| Городов районного подчинения | 0,9 | 0,5 | 0,7 |
| Поселковые | 0,9 | 0,5 | 0,4 |
| Бюджеты сел | 1,6 | 0,8 | 0,7 |

Это больше, чем в унитарных государствах, но меньше, чем в странах с федеральным устройством, где бюджетные доходы членов федерации и органов местного самоуправления составляют около 60% доходов консолидированных бюджетов.

Таблица 3 Удельный вес местных бюджетов в сводном бюджете Украины (%)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Года** | **Доходы** | | **Расходы** | |
|  | **Госбюджет (уд.вес,%)** | **Местные бюджеты (уд.вес,%)** | **Госбюджет (уд.вес,%)** | **Местные бюджеты (уд.вес,%)** |
| **1998** | *52,5* | *47,5* | *56.5* | *43,5* |
| **1999** | *56,8* | *43,2* | *60,0* | *40,0* |
| **2000** | *54,1* | *45,9* | *52,4* | *47,6* |
| **2001** | *60,0* | *40,0* | *54,6* | *45,4* |
| **2002** | *73,8* | *26,2* | *73,8* | *26,2* |
| **2003** | *72,1* | *27,9* | *72,8* | *27,2* |

\*данные Министерства финансов Украины (без учета Пенсионного фонда Украины)

Тенденция, которая сложилась в Украине, противоречит необходимости возрастания роли местных бюджетов в экономическом и социальном развитии страны и не отвечает потребностям укрепления местного самоуправления. Игнорируется бюджетная автономия региональной власти, и существует значительная зависимость доходной части региональных и местных бюджетов от центра. Роль местных бюджетов зависит от состава и размеров доходных источников, которые поступают в их распоряжение в виде налогов, сборов и платежей. К принятию Бюджетного кодекса они делились на регулируемые (которые на паевой основе распределяются между государственным и местными бюджетами) и закрепленные (которые закреплялись на постоянной основе за местными бюджетами).

Одной из самых важных текущих проблем является значительная эрозия базы налогообложения через многочисленные льготы. Потенциальные возможности экономического развития каждого региона по большому счету зависят от его ресурсного потенциала: природных богатств, производственной мощности, квалифицированного персонала и пр. Ресурсы местных органов власти – лишь часть региональных финансовых ресурсов. Они как раз составляют ту весомую часть в региональных финансовых ресурсах, которые обеспечивают функционирование и развитие какого-либо региона.

* 1. Содержание и характеристика элементов системы управления местными бюджетами

Развитие финансовой системы Украины внесло существенные новации в управление финансовыми ресурсами территориальных общин и их объединений. Этому оказывала содействие демократизация общественного отношения, формирования общественного общества, которое стимулировало внесения изменений в систему управления на местах. Делегирование властных полномочий территориальным органам власти в осуществлении хозяйственного, социального, культурного строительства сопровождалось закреплением за ними необходимых финансовых ресурсов.

Присоединение Украины к Европейской хартии местного самоуправления и ратификация этого акта в 1996 году ускорили процесс демократизации финансовой системы государства через укрепление местных финансов.

Система местных финансов охватывает такие составляющие: местный бюджет, местные налоги и сборы, трансферты, финансы коммунальных предприятий. Самой весомой частью местных финансов являются местные бюджеты. Через них перераспределяется значительная часть ВНП.

Таким образом, перед финансовой наукой и практикой поставлена чрезвычайно важная задача — разработать и внедрить качественно новые подходы к управлению бюджетными финансовыми ресурсами на уровне административно-территориальных единиц.

В решении этой задачи можно выделить два аспекта. Во-первых, обоснование методологических основ управления бюджетными финансовыми ресурсами регионов. Во-вторых, разработку конкретных механизмов реализации поставленных задач в практике управления.

Финансовые ресурсы местных органов власти являются составной частью региональных финансовых ресурсов (Рисунок 2).

В публикациях большей частью акцентируется внимание на направлениях усовершенствования технологий и методов работы органов Госказначейства. При этом остаются в тени вопросы межведомственного взаимодействия территориальных органов Госказначейства с финансовыми органами местных госадминистраций. Хотя можно утверждать, что в Украине зарождаются принципиально новые подходы к управлению бюджетными финансовыми ресурсами территорий, которые оказываются в интеграции деятельности местных финансовых органов с территориальными органами Госказначейства.

Прежде чем рассматривать элементы системы управления доходами местных бюджетов, необходимо определиться в самом понятии «управление».

Управление — это, прежде всего, руководство. К управлению также можно отнести и направление чьей-либо деятельности. Еще одно из общедоступных пониманий управления – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь цели организации.

***Региональные финансовые ресурсы***

Средства государственного бюджета, которые направляются на финансирование государственных программ в регионе

Муниципальные финансовые ресурсы

Средства предприятий и организаций

Сбережения коммунальных орг-й

Созданные фискальным методом

Созданные на добровольной основе

Налоговые поступления

Неналоговые поступления

Трансферты

Дотации

Субвенции

Субсидии

муниципальные внебюджетные фонды

от обще­государственных налогов

от местных налогов и сборов

***Местные***

***фонды***

Внебюджетные фонды

Банковские кредиты

Муниципальные ссуды

Добровольные вклады, пожертвования граждан и организаций

Ресурсы коммунальной собственности

Рисунок 2 Формирование муниципальных финансовых ресурсов

Одним из способов управления доходами бюджета является их перспективное планирование. Такое планирование дает возможность определять перспективную потребность в финансовых ресурсах, исходя из намечающихся политических решений.

Финансовое планирование - наиболее важный элемент управления финансами. Объектом такого планирования выступает финансовая деятельность субъектов хозяйственной деятельности и государства, а результатом – составление финансовых планов, смет доходов и расходов административно-территориальных единиц и страны в целом. В таких планах определяются доходы и расходы на соответствующий период, взаимоотношения со всеми отраслями финансовой и кредитной систем по платежам и расчетами.

Как известно, местные бюджеты состоят из доходной и расходной частей. Доходная часть складывается из поступлений в местные бюджеты, которые формируются за счет собственных, определенных законодательными актами, источников и закрепленных общегосударственных налогов, сборов и других общеобязательных платежей.

Состав и объем доходов местных бюджетов, которые определяются Бюджетным Кодексом Украины, формируются согласно объема полномочий соответствующих Советов. Поступления и расходы составляют единый баланс соответствующего бюджета.

Учитывая вышесказанное необходимо учитывать, что между расходами и затратами, также как между доходами и поступлениями есть существенная разница – расходы и доходы являются категориями, регулируемые финансовым правом, в то время как затраты и поступления имеют в себе дополнительные источники и направления использования средств, которые регулируются общественным правом.

С целью достижения целостности бюджетных категорий доходов и расходов, а также для обеспечения взаимосвязи между функциональным предназначением и экономическим характером расходов бюджета Министерством финансов Украины утверждается бюджетная классификация, которая имеет следующие составные части: классификация доходов бюджета; классификация расходов бюджета (в том числе кредитование за вычетом погашения); классификация финансирования бюджета; классификация долга.

Рассмотрим структуру доходов бюджета.

Согласно статье 9 Бюджетного Кодекса Украины доходы бюджета классифицируются по следующим разделам: налоговые поступления; неналоговые поступления; доходы от операций с капиталом; трансферты.

Налоговыми поступлениями считают предусмотренные налоговыми законами Украины общегосударственные и местные налоги, сборы и другие обязательные платежи.

Неналоговыми поступлениями считаются доходы от собственности и предпринимательской деятельности; административные сборы и платежи, доходы от некоммерческой и побочной продажи; поступления от штрафов и финансовых санкций; другие неналоговые поступления.

Трансферты – средства, полученные от других органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления, других государств или международных организаций на безоплатной и бесповоротной основе.

Общий объем доходов складывается из трех основных составных частей:

- доходы, которые закрепляются за бюджетами местного саморегулирования и учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов или исключения из местного бюджета (Корзина №1). К этим доходам относятся налоги и сборы (обязательные платежи), определенные в ст.64, ст.66 Бюджетного кодекса Украины согласно разграниченных полномочий соответствующих советов;

- собственные доходы местных бюджетов, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, определенных в статье 69 Бюджетного Кодекса Украины (Корзина №2);

- межбюджетные трансферты (дотация и субвенция, которые предоставляются бюджетом высшего уровня бюджетам низших уровней).

Тенденция, которая сложилась в Украине, противоречит необходимости возрастания роли местных бюджетов в экономическом и социальном развитии страны и не отвечает потребностям укрепления местного самоуправления. Игнорируется бюджетная автономия региональной власти, и существует значительная зависимость доходной части региональных и местных бюджетов от центра.

Роль местных бюджетов зависит от состава и размеров доходных источников, которые поступают в их распоряжение в виде налогов, сборов и платежей. К принятию Бюджетного кодекса они делились на регулирующие (которые расщеплялись в процентном отношении между государственным и местными бюджетами), закрепленные (которые закреплялись на постоянной основе за местными бюджетами) и собственные. Нередко понятия собственные и закрепленные доходы отождествлялись. Закрепленными считались доходы, которые на стабильной основе полностью или частично передавались к местным бюджетам, а собственными — те, что возникали вследствие решений органов местного самоуправления.

Собственными можно считать лишь доходы, которые территориально локализованы, то есть непосредственно зависят от деятельности местных властей, которые в полной мере их контролируют и используют на свое усмотрение. Другими словами, собственными доходами можно считать доходы, поступление которых определяется политикой и деятельностью органов местного самоуправления. Если руководствоваться таким концептуальным подходом к определению состава собственных доходов, то этим требованиям не отвечает ни единый вид доходов местных бюджетов.

Касательно доходов городских (городов областного подчинения), а также районных бюджетов в порядке, на условиях и в границах, указанных законами Украины, зачисляются: налог на прибыль предприятий и организаций коммунальной собственности этого уровня; подоходный налог с граждан в границах, определенной советом народных депутатов высшего уровня; плата за землю в размерах, установленных советом народных депутатов высшего уровня; налог на недвижимое имущество граждан; местные налоги и сборы; часть доходов от приватизации государственного имущества, которая определена советом народных депутатов высшего уровня; поступления от аренды целевых имущественных комплексов, которые находятся в коммунальной собственности этого уровня; отчисления, дотации и субвенции, полученные из бюджета высшего уровня.

Доходы районных городских бюджетов практически ни чем не отличаются от доходов районных бюджетов.

Доходы городских (городов районного подчинения) поселковых и сельских бюджетов также устанавливается в зависимости от налога на прибыль предприятий и организаций коммунальной собственности этого уровня; подоходного налога с граждан в процентах отчислений; платы за землю в размерах, предусмотренных законодательством; местных налогов и сборов, а также отчислений, дотаций, субвенций, полученных из бюджета высшего уровня; других поступлений.

Если взять отдельно доходную часть местного бюджета, то в ней видно отображение результатов работы предприятий, организаций и других субъектов хозяйствования, которые существуют на данной территории. Масштабы их деятельности и размеры доходов – это та часть, которая мобилизуется в доходы местных бюджетов с помощью налогов, сборов и других обязательных платежей.

На формирование местных бюджетов оказывает влияние уровень доходов населения, которые также являются плательщиком налога. Важность этого источника доходов возрастает в условиях развития предпринимательской деятельности общества.

Министерство финансов Украины предоставляет Совету министров Автономной Республики Крым, местным государственным администрациям и исполнительным органам соответствующих советов особенности составления расчетов к проектам бюджетов на следующий бюджетный период. Совет министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации и исполнительные органы соответствующих советов обязаны предоставлять необходимую информацию: Министерству финансов Украины - для проведения расчетов объема межбюджетных трансфертов и других показателей; Верховной Раде Украины – для проверки достоверности этих расчетов.

В соответствии с типовой формой бюджетных запросов, определенной Министерством финансов Украины, и соответственно статье 34 этого Кодекса и с учетом особенностей составления проектов местных бюджетов, местные финансовые органы разрабатывают и доводят к сведенью главных распорядителей бюджетных средств инструкции по подготовке бюджетных запросов.

Разработанный проект решения о местном бюджете затем выносится на рассмотрение отраслевых и бюджетных комиссий. После рассмотрения и обсуждения комиссии высказывают свои замечания и рекомендации относительно предлагаемого проекта бюджета, которые должны быть приняты местными финансовыми органами ко вниманию вместе с внесением соответствующих изменений. В случае несогласия финансового органа с отмеченными замечаниями на рассмотрение сессии соответствующего Совета выносятся вместе с проектом решения о местном бюджете замечания бюджетной комиссии, о чем докладывает председатель этой комиссии. После рассмотрения, обсуждения замечаний и доклада руководителем местного финансового органа, исключительно сессии соответствующего совета предоставлено право принятия окончательного варианта решения о местном бюджете.

Решением о местном бюджете определяются: общая сумма доходов и расходов (с разделением на общий и специальные фонды), а также разделением расходов на текущие и капитальные; предельный объем годового дефицита (профицита) местного бюджета в будущем бюджетном периоде; бюджетные распоряжения главным распорядителям средств по функциональной бюджетной классификации; доходы бюджета по бюджетной классификации; бюджетные назначения межбюджетных трансфертов; дополнительные положения, которые регламентируют процесс исполнения бюджета.

После утверждения сессией соответствующего Совета решения о местном бюджете для осуществления программ, которые проводятся за счет средств бюджета, бюджетные ассигнования предоставляются распорядителям бюджетных средств. По объемам предоставляемых прав распорядители бюджетных средств делятся на главных распорядителей бюджетных средств (ст. 21-22 Бюджетного Кодекса Украины) и распорядителей бюджетных средств низшего уровня. После этого главный распорядитель бюджетных средств:

- разрабатывает на основании плана деятельности проект сметы и бюджетные вопросы, и предоставляет их местному финансовому органу;

- получает бюджетные назначения путем их утверждения в решении о местном бюджете, доводит в установленном порядке до распорядителей бюджетных средств низшего уровня (получателе денежных средств) ведомостей об объемах ассигнований, обеспечивает управление бюджетными ассигнованиями;

- утверждает сметы распорядителей бюджетных средств низшего уровня, если другое не предусмотрено законодательством;

- осуществляет внутренний контроль за полнотой поступлений, полученных распорядителями бюджетных средств низшего уровня и получателями бюджетных средств, и расходования ими бюджетных средств.

- получает отчеты об использовании средств от распорядителей бюджетных средств низшего уровня и получателей бюджетных средств и анализирует эффективность использования ими бюджетных средств.

Бюджетные средства направляются на государственное управление, народное хозяйство, социально – культурные мероприятия, оборону, поддержку и развитие науки. Государственный бюджет и местные бюджеты всех уровней составляют финансовую основу для объединения общегосударственных и региональных интересов.

Центральное место бюджета в финансовой системе, прежде всего, объясняется тем, что с его помощью перераспределяется значительная часть национального дохода. В странах с развитой рыночной экономикой через бюджет перераспределяется почти половина национального дохода.

В соответствии с действующими в Украине законодательными актами в основу функционирования бюджетной системы заложены два важных принципа. Первый – это разделение компетенций между уровнями бюджета. Это дает возможность органам государственной власти любого уровня маневрировать собственными и привлеченными в доходную часть бюджета источниками для совершения социально - экономических мероприятий. Второй принцип – обеспечение единой правовой базы, единой формы бюджетной документации при предоставлении (получении) необходимой статистической и бюджетной информации.

Бюджетная система основывается на взаимосвязи бюджетов всех уровней, что происходит при помощи использования регулируемых доходных источников, создания целевых и региональных бюджетных фондов, их частичного перераспределения. Это важное положение реализуется через систему налогов, которые регулируют объемы поступлений финансовых ресурсов, между государством и его регионами, а также в целом по территории Украины. Необходимость такой системы возникает в результате того, что в рамках страны существует разница в финансовой обеспеченности регионов как последствие ряда объективных причин, связанных с их экономическим и географическим положением. Независимость бюджетов обеспечивается присутствием источников доходов и затрат и правом выбирать направление их использования.

* 1. Концепция управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления

Концепция, как отдельная категория, представляет собой систему определенных взглядов на что-либо. Она выражает основную мысль при определении цели и задачи исследования, указывая при этом механизмы его реализации.

Концепция управления состоит в определении и выражении взглядов на процессы планирования, организации, мотивации и контроля, необходимых для формулирования и достижения целей организации.

Относительно целостной концепции формирования бюджета города можно сказать то, что она должна формироваться на основании системы экономических принципов и критериев распределения функциональных полномочий внутри органов местного самоуправления, что позволит создать экономические условия для эффективной организации муниципальной власти и функционирования многоуровневой бюджетной системы на основе внутренних стимулов.

Основу финансовой базы местных органов власти, как известно, представляют доходные поступления в местные бюджеты, которые закрепляют их экономическую самостоятельность, активизируют хозяйственную деятельность, дают возможность местным органам власти развивать инфраструктуру на подведомственный территории, расширять экономический потенциал региона.

С течением времени формы и методы бюджетной работы и бюджетного планирования изменяются, но бюджет всегда остается объективной необходимостью.

Бюджетной системе Украины присуще наличие разнообразных бюджетов, а поэтому регулирование их в условиях рыночной экономики – очень сложный процесс. Для удобства можно выделить четыре формы регулирования бюджетов: централизованная, осуществляемая Минфином с целью выравнивания возможностей получения доходов и финансирования расходов всеми местными органами государства; децентрализованная, основой которой является финансовая самостоятельность местных советов; обеспечение источниками доходов всех составляющих бюджетной системы; обеспечение бюджетным финансированием всех отраслей народного хозяйства.

В Верховной Раде на государственном и муниципальном уровне ведутся споры относительно централизованной и децентрализованной форм регулирования доходов местных бюджетов.

Децентрализация тесно связана с организацией системы государственного управления. Она оказывает содействие построению эффективных взаимоотношений между центральным правительством и органами управления на локальном уровне.

Еще в 1924 году польский исследователь Куманецкий в своей работе "Централизм и децентрализация" отмечал, что ведущая идея децентрализации состоит в передачи органам местного самоуправления компетенции для решения вопросов, связанных с местными потребностями. В середине XIX столетия подобных взглядов придерживался немецкий экономист Умпфенбах: "Местные интересы намного лучше могут быть оценены на местах, чем центральной властью, которая удовлетворяет последние за высшую цену, чем при обеспечении их местной властью"[22]. Мысль этих исследователей разделял и известный русской финансист начала XX столетия Д..Боголепов. Он сделал следующее замечание: «кроме тех функций, которые государство выполняет как единое целое, в каждой ее части существует целый ряд: потребностей, которые не имеют общегосударственного интереса, но есть существенно важными для отдельной территории». С одной стороны, обеспечить удовлетворение таких интересов государство не в силах. С другой — на местах лучше знают потребности и вкус населения, поэтому передача отдельных функций государства на локальный уровень оказывает содействие удовлетворению интересов жителей отдельных территорий.

Приведенное выше свидетельствует, что большинство исследователей, под децентрализацией понимали расширение прав и компетенции местных органов управления в решении вопросов локального значения.

Распределение функций управления между государством и местными органами должно отвечать принципу целесообразности: ту или иную задачу нужно относить к компетенции того уровня управления, которое лучше и экономнее может его выполнить. Следует различать круг действий органов местного самоуправления: порученные государством — в виде децентрализации его управления, и собственный местный.

Правительство страны рассматривает децентрализованный принцип регулирования доходов местных бюджетов как принцип будущего, беря за пример развитие западных стран, в частности США.

Но для воплощения в жизнь такой системы необходимы многие условия стабильности развития регионов, выделения их в самостоятельные, имеющие свою политику развития, территориальные единицы. Финансовые средства, в основном, как и раньше, накапливаются в государственном бюджете как общегосударственные налоги и обязательные платежи, «хозяином» которых является Верховная Рада Украины, которая распределяет эти средства между государством и местными органами управления в виде отчисления. Нестабильное положение с финансами не дает возможности установить стабильные нормативы отчислений в местные бюджеты от общегосударственных налогов и обязательных платежей.

Для самостоятельного утверждения бюджетов необходимо, чтобы каждый совет народных депутатов имел в перспективы не только свои, закрепленные за ними доходы, но и размеры отчислений от общегосударственных доходов и налогов.

Сущность саморегулирования упрощенно можно представить такой схемой: местная администрация самостоятельно, не нарушая действующего законодательства, решает все вопросы, которые касаются организации местной жизни.

Современное демократическое государство должно не только определять возможность существования в ней местного саморегулирования, а всячески поддерживать его дальнейшее развитие, поскольку без последнего не возможно представить реальность существования общества вообще. Собственно такой подход к местному саморегулированию и предусмотрен в законопроекте, который рассматривается Верховной Радой Украины.

Помимо прогнозирования и планирования доходной части местного бюджета необходимо уметь правильно планировать распределение ресурсов с учетом макроэкономической политики (Рисунок 3)

Помимо такого планирования нужно учитывать и рациональное использование ресурсов (выполнение бюджета), что в свою очередь предполагает использование определенных методов при формировании доходов местного бюджета (Таблица 4).

Таблица 4 Методы формирования местных доходов

|  |  |
| --- | --- |
| Методы | Доходы |
| 1.продуктивная деятельность:  -предпринимательская | -часть прибыли местных предприятий; |
| 2. от имущественных прав и имущества | -постоянные (сдача в аренду)  -разовые (реализация имущества) |
| 3. налоговый | - местные налоги и сборы |

Таким образом, перед финансовой наукой и практикой возникает чрезвычайно важная задача — разработать и внедрить качественно новые подходы к управлению бюджетными финансовыми ресурсами на уровне административно-территориальных единиц. В решении этой задачи можно выделить два аспекта. Во-первых, обоснования методологических основ управления бюджетными финансовыми ресурсами регионов. Во-вторых, разработку конкретных механизмов реализации поставленных задач в практике управления

Финансовое планирование и прогнозирование – являются панацеей от всех проблем органов местного саморегулирования. Оно также имеет ограничения относительно сферы и возможности использования, которые необходимо учитывать еще перед началом создания системы финансового планирования и прогнозирования.

Макроэкономическая

политика

Макроэкономический прогноз развития на следующий год

Оценка выполнения прогноза экономического и социального развития на текущий год.

Ожидаемое выполнение бюджета текущего года

**Внебюджетные фонды**

**Бюджет.**

**Доходы, расходы, финансирование**

Рисунок 3 Планирование бюджета на макроэкономическом уровне

Для прогнозирования местных доходов города, необходимо: определить источники доходов, на основании которых будут складываться прогнозы; собрать исторические данные по каждому источнику дохода – фактических доход по каждому источнику за 5 последних лет, описание источника дохода и его законодательной и нормативной базы. При этом нужно обратить внимание на то, чтобы сумма отдельных доходов приравнивалась фактической общей сумме доходов в конце года. Затем пересмотреть действия на предмет исключения всех дискреционных изменений расценок, изменения базы налогообложения, и других разовых действий; проанализировать данные и характеристики источника доходов для определения наиболее применимой методики прогнозирования; выбрать наиболее подходящий метод прогнозирования и использовать его.

Одним из основных принципов формирования бюджетных взаимосвязей между государством и местным самоуправлением на 2004 год являлось четкое распределение на стабильной основе финансовых ресурсов между государственным и местным бюджетами. Начиная с 2002 года за местными бюджетами закреплены доходные источники, обеспечивающие их систематическое поступление исключительно в денежной форме. Главным из них является подоходный налог – 63,6% от общей суммы закрепленных и собственных поступлений в бюджете 2002 года [22, с.30]. Кроме того, ст.66 Бюджетного кодекса определяет доходы бюджета Автономной республики Крым, областных и районных бюджетов.

На данный момент очень важным является повышение части собственных доходов местных бюджетов. Этому должна, в свою очередь, благоприятствовать развитая система местных налогов и сборов. Ставкам налогов и сборов нужно уделять особое внимание. Этот вид платежей, как говорилось выше, является основным источником собственных поступлений.

Поэтому, для обеспечения максимального поступления местных налогов и сборов необходимо учитывать следующее: недопущение задолженности бюджета по коммунальному налогу; увеличение поступлений рыночного сбора; увеличение сбора за парковку автомобилей. В свою очередь, необходимо создать соответствующие условия для повышения ставок сборов.

В структуре налоговой системы Украины необходимо выделить общие налоги, которые разделяются между государственными и местными бюджетами, и установить долгосрочные стабильные нормативные отчисления от этих налогов.

В последние годы Украина была свидетелем постепенного перехода от старой системы финансирования местных бюджетов, которая в большей степени строилась на разделении налогов, параметры которой изменялись из года в год к более прозрачной системе закрепления налогов за определенными уровнями бюджетов, а также применения трансфертов выравнивания, которые предоставляются из государственного бюджета для финансирования расходных потребностей.

Бюджетный Кодекс закрепляет подоходный налог с граждан, отдельные виды государственной пошлины и платы за регистрацию субъектов предпринимательской деятельности и лицензии, а также часть единого налога малых предприятий для местных бюджетов. Все другие общегосударственные налоги, в частности, НДС, акцизные сборы и налог на прибыль предприятий закреплены за государственным бюджетом. Одновременно Бюджетный Кодекс вводит прозрачную формульную систему дотаций выравнивания, которые предоставляются местным бюджетам.

Вопреки тому, что политическое решение о распределении уже реализовано в форме Бюджетного кодекса, и в дальнейшем приходится слышать критику такого распределения налогов и предложения возвратиться к практике изначального применения разделения основных общегосударственных налогов.

Приверженцы этой идеи считают, что это позволит увеличить финансовую базу местного самоуправления, и тем самым уменьшить зависимость местных органов власти от центрального правительства. В частности, звучат предложения предоставить статус регулирующих налогов НДС и налога на прибыль предприятий, которые, начиная соответственно с 1997 и с 2000 гг., были закреплены за государственным бюджетом (за исключением бюджетов городов Киева и Севастополя, к которым применяется отдельный порядок).

Практика показывает, что разделение основных общегосударственных налогов и сборов, таких как НДС, налог на прибыль предприятий и акциз не разрешает ясно и четко решить проблему увеличения собственной базы налогообложения.

Вместе с тем, оно порождает дополнительные проблемы, которые отрицательно сказываются на объеме поступлений, в частности местных бюджетов, и экономическому развитию всей страны. Вместе с тем, есть другие налоги, базу и ставки которых уполномочено определять центральное правительство, но тем не менее которые целесообразнее было бы закрепить за местными бюджетами.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что при выборе других общегосударственных налогов, которые могут быть закреплены за местными бюджетами, или при внедрении новых налогов следует руководствоваться следующими принципами:

* налоги не должны легко экспортироваться вне границы территории, на которой они собираются, так как в противном случае местные органы власти не будут ощущать себя ответственными за них;
* база налогообложения должна быть относительно равномерно распределена между регионами, что будет создавать равные возможности получения поступлений в разных регионах и достаточно большой, чтобы удовлетворять расходные потребности местных бюджетов;
* налог должен взиматься из не весьма мобильных факторов, так как в другом случае налогоплательщики будут перемещаться из регионов с сравнительно большой базой налогообложения к регионам с относительно небольшой базой налогообложения;
* налоги не должны создавать значительных экономических искривлений и чтобы их администрирование не было связано с большой трудностью;
* общественные услуги местных органов власти, которые предоставляются конкретным потребителям, должны финансироваться за счет платы, которую вносят эти потребители.

Одним из налогов, который лучше всего отвечает приведенным выше принципам, а следовательно, который было бы целесообразнее отдать под контроль местных органов власти или передать им, есть налог на недвижимость.

База налогообложения, которая включает и землю, и здания, расположенные на ней, является потенциально большой и относительно равномерно распределенной по территории всей страны. Ни земля, ни здания не являются подвижными факторами, которые можно перевозить и одного региона к другому.

В Украине, начиная с 1995 г., неоднократно выдвигались предложения ввести налог на недвижимое имущество. Однако ни одно из этих предложений пока что не было принятым. Учитывая то, что внедрения налога на недвижимое имущество, будет требовать значительного времени и вложение важных ресурсов, работу по его разработке следует ускорить. Налог на землю (плата за землю), хотя и имеет значительно весомее базу налогообложения (здания, расположенные на земле, не подлежат налогообложению), чем налог на недвижимость, но и он отвечает большинству из очерченных выше критериев. Поэтому желательно закрепить этот налог за местными бюджетами. В сущности, это уже сделано в Бюджетном кодексе, принятом Верховной Радой Украины.

Подытожив вышесказанное, можно сделать следующий вывод: взысканию налогов и сборов на уровне местного самоуправления следует уделять особое внимание. Этот вид платежей является основным источником собственных поступлений. За счет собственных доходов, как известно, финансируются расходы на социальное обеспечение и защиту, программы городского значения относительно молодежи, женщин, семьи; местные программы развития жилищно - коммунального хозяйства и благоустройства населенных пунктов. Именно с этой целью очень важно увеличивать величину собственных доходов местных бюджетов, чему, в свою очередь, должна благоприятствовать развитая система налогов и сборов.

Целостная концепция реформирования в управлении доходами местных бюджетов должна строится в первую очередь на системе экономических принципов и критериев распределения функциональных полномочий внутри между органами местного самоуправления, что является предпосылкой для создания экономических условий для эффективной организации государственной власти в стране и, в свою очередь, для функционирования многоуровневой бюджетной системы на основе внутренних стимулов.

Так же реформирование должно коснуться непосредственно и самой бюджетной системы. Переход от централизованной к многоуровневой бюджетной системе с самостоятельными местными бюджетами, которая бы способствовала эффективному управлению государственных функций в рамках соответствующих финансовых ресурсов, возможен только на основе создании экономической взвешенной системе распределения полномочий, расходов и доходов. Такая система характеризуется выполнением условий институциональной симметрии, базирующейся на идеях К.Викселя в отношении правил принятия решений о государственных расходах.

Согласно положениям современной финансовой теории, условия институциональной симметрии предусматривает одновременное соблюдение трех принципов:

- фискальной эквивалентности, согласно которому пользователи общественными благами сами должны найти соответствующие расходы;

- коннекситета, то есть соответствия между функциональными полномочиями (по принятию решений в отношении предоставления общественных благ) и расходными обязательствами;

- автономии, то есть самостоятельности принятия решений органами власти различных уровней о расходах и доходах соответствующих бюджетов.

Итак, основным направлениями функционирования системы управления доходами местного бюджета являются: формирование доходов местного бюджета; исполнение доходов местного бюджета.

Эффективность данной системы достигается при реализации по названным направлениям таких функций управления как анализ, контроль и мотивация.

Определяющей функцией управления в процессе формирования доходов бюджета является планирование, а в процессе исполнения – учет.

Рассмотрев роль местного бюджета в системе социально-экономического развития территории, содержание и характеристику элементов системы управления местных бюджетов можно отметить следующее:

- местные бюджеты как составные звенья консолидированного бюджета являются его неотъемлемой частью. Они как раз и составляют важную часть той совокупности, которая используется для анализа и определения условий регулирования экономического и социального развития как отдельных территорий, так и государства в целом.

- экономическим механизмом обеспечения постоянного развития городов прежде всего является развитие производственного потенциала, а также эффективное пополнение бюджета, привлечения отечественных и иностранных инвестиций в региональную экономику.

Основными направлениями управления доходами местного бюджета является формирование доходной части и ее исполнения. Эффективность управления доходами бюджета, как в процессе формирования, так и в процессе исполнения городского бюджета заключается в правильном подходе к процессу его прогнозирования и планирования. При этом по каждому направлению должны реализовываться функции анализа, контроля и мотивации.

Главным является и тот факт, что на данный период времени нет надежной базы данных, на основании которых можно делать прогнозы. Одним из направлений эффективного формирования доходной части бюджета является детальный анализ выполнения каждой статьи на протяжении предыдущих лет с учетом определенных объективных причин отклонения от предусмотренных показателей.

Налоги являются главным источником доходов бюджета. Отталкиваясь от ситуации, сложившейся как на местном уровне, так и в стране в целом можно отметить то, что налогообложение должно базироваться на показателях законодательно закрепленной системы бухгалтерского и статистического учета, построенного с учетом международных требований и стандартов. Тем не менее, налоговая система должна быть стабильной, а в случае принятия решения относительно уменьшения налогов, необходимо изыскать источники пополнения выпадающих бюджетных доходов. Налоги в данной ситуации, выполняя свою фискальную функцию, должны в то же время являться инструментом перераспределения денежных средств, тем самым стимулируя воспроизводственный процесс.

Объективной предпосылкой обеспечения оптимальной сбалансированности бюджета является его реальное наполнение, в основе которого лежит экономический рост.

# 2 Анализ управления доходами местного бюджета

* 1. **Анализ межтерриториального регулирования доходов**

В течение 1999-2004 годов значительно изменилась структура доходов местного бюджета. Ее динамика свидетельствует о ее зависимости от налоговой политики (изменении налоговых ставок, базы налогообложения, налоговых льгот и т.д.). Экономическая ситуация в государстве также несомненно сказывается на структуре местных доходов.

В настоящее время управление региональными системами характеризуются своей сложностью, информативностью, комплексным характером процесса принятия решений, что в свою очередь требует системных исследований на основе обобщенных моделей социально-экономического развития конкретных территорий.

Основная цель нашего исследования требует более детального изучения основного звена в регулировании национальной экономики и регионального управления.

Сейчас Постановлением Кабинета Министров утвержден порядок расчета объема межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания, субвенций и средств, передаваемых в бюджет высшего уровня) и нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов. Этот Порядок разработан во исполнение Закона Украины о Государственном бюджете Украины с учетом отдельных положений проекта Бюджетного Кодекса Украины, принятого Верховной Радой Украины.

Распределение объема межбюджетных трансфертов, определенных пунктами 1 и 3 первой части статьи 96 Бюджетного Кодекса, утвержденного законом о Государственном бюджете Украины, а именно: дотация выравнивания и средства, передаваемые в Государственный бюджет Украины и местные бюджеты из других местных бюджетов, определяется на основе формулы, утвержденной Кабинетом Министров и должна учитывать следующие параметры:

1. финансовые нормативы финансовой обеспеченности и корректирующие коэффициенты к ним;
2. количество жителей и количество потребителей социальных услуг;
3. индекс относительной налогоспособности соответствующего города или района.
4. прогнозный показатель корзины доходов бюджетов местного самоуправления для бюджетов городов Киева и Севастополя, городов республиканского и обласного значения, и прогноз доходов, определенных второй частью статьи 66 Кодекса – для районных бюджетов.
5. коэффициент выравнивания.

Согласно общим положениям порядка расчета объема межбюджетных трансфертов (дотаций выравнивания, субвенций и средств, передаваемых в бюджет высшего уровня) и нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов, объем дотаций выравнивания, который предоставляется из государственного бюджета бюджетам областей и г.Севастополя, из бюджета Автономной Республики Крым и областных бюджетов – бюджетам городов республиканского (Автономной Республики Крым) и областного значения и бюджетам районов, а также средств, передаваемых в бюджет высшего уровня (Тi), определяются общим фондом бюджета как разница между расчетным объемом расходов административно-территориальной единицы (Vi), прогнозным объемом доходов, которые аккумулируются на ее территории (Di), по единому типу следующей формулы:

*Ti =*α i *(Vi – Di)*(1)

Коэффициент выравнивания (α i)используется для местных бюджетов, передающих средства в государственный бюджет и вычисляется по формуле объема дотации выравнивания. Он имеет индивидуальное значение и определяется в границах от 0,60 до 1,00, что учитывает среднегодовой темп прироста объема корзины закрепленных доходов бюджета и административно-территориальной единицы за годы, являющиеся базовыми для расчета индекса относительной налогоспособности. При этом, общий объем средств, на который уменьшается сумма дотаций выравнивания, является тождественным общему объему средств, на который уменьшается сумма средств, которые передаются в Государственный бюджет Украины из местных бюджетов в случае использования коэффициента выравнивания.

При проведении расчетов объем межбюджетных трансфертов на 2005 год коэффициент выравнивания αIпринимается равным единице для всех дотационных бюджетов.

Объём дотаций выравнивания из государственного бюджета, предоставляемых местным бюджетам или средств, которые передаются из этих бюджетов в государственный бюджет (Ti), определяется по общему фонду бюджета административно-территориальной единицы как разница между расчетным объёмом расходов (Vi), прогнозным показателем объёма доходов (корзины доходов), которые аккумулируются на её территории (Di) с переменным коэффициентом выравнивания αI, и расчетного объема корректировки доходов (∆Di)по единому типу формулы:

*Ti = αi (Vi – (Di -∆ Di))* (2)

Объем субвенций на финансирование льгот и субсидий населению на оплату электроэнергии, природного и сжиженного газа, жилищно-коммунальных услуг определяется для административно-территориальных единиц, исходя из общих финансовых ресурсов, что является источником их формирования, и соответствующих расчетных расходов местных бюджетов на эту цель. Что касается объемов субвенций на другие цели, предусмотренные Законом Украины «О государственном бюджете», то они определятся по другим отдельным расчетам.

Формула расчета индекса относительной налогоспособности соответствующей административно-территориальной единицы утверждается Кабинетом Министров Украины. При расчете объемов доходов корзины №1 также учитываются потери закрепленных доходов соответствующих местных бюджетов в следствие получения льгот плательщикам налогов в соответствии с решением Верховного Совета АРК и соответствующих местных советов.

*Ki = [((Di1 + Li1) / (Du1 + Lu1)) × Nu1 + ((Di2 + Li2) / (Du2 + Lu2)) × Nu2 +*

*+ ((Di3 + Li3) / (Du3 + Lu3)) × Nu3] / (Nil + Ni2 + Ni3),*  (3)

где: Ki – индекс относительной налогоспособности административно-территориальной единицы;

Dul, Du2, Du3, Dil, Di2, Di3 - доходы, закрепленные за всеми местными бюджетами и бюджетом административно-территориальной единицы по отчетным данным об их фактическом поступлении за соответствующие годы базового периода;

Lul, Lu2, Lu3, Lil, Li2, Li3 - сумма льгот, предоставленных местными органами власти по налогам и сборам, включенным в доходы, закрепленные за всеми местными бюджетами и бюджетом административно-территориальной единицы за соответствующие годы базового периода;

Nul, Nu2, Nu3, Nil, Ni2, N13 - численность населения Украины и административно-территориальной единицы на 1 января соответствующего года базового периода.

Индекс относительной налогоспособности является коэффициентом, который определяет уровень налогоспособности административно-территориальной единицы в сравнении с аналогичным средним показателем по Украине из расчета на одного жителя. Объем корзины доходов соответствующего бюджета с использованием индекса налогоспособности бюджета города определяется на основе данных о фактическом исполнении соответствующего бюджета за три последних бюджетных периода. Индексы относительной налогоспособности не могут изменятся и пересматриваться чаще, чем раз в три года.

Расчет объема доходов, закрепленных за местными бюджетами, осуществляется на основе прогнозного объема доходов сводного бюджета Украины, определенного в свою очередь, на основе прогнозных основных макропоказателей экономического и социального развития Украины на плановый бюджетный период, а также путем применения индекса относительной налогоспособности административно-территориальной единицы по формуле:

*Di = Ki × (Nl + Nil + Ni3) × Du5 / (Nul + Nu2 + Nu3),* (4)

где: Du5 - прогнозный объем доходов (корзины доходов), закрепленных за всеми местными бюджетами, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов на плановый бюджетный период;

Ki – индекс относительной налогоспособности административно-территориальной единицы.

С целью учета депрессивности отдельных административно-территориальных единиц прогнозный показатель корзины доходов, которые учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов (Di), рассчитанный в порядке формулы 2.1.5, изменяется на расчетный объем корректирования доходов (∆ Di), рассчитываемый по следующей формуле:

(5)



где Kdin – коэффициент динамики индекса относительной налогоспособности за 2000-2003гг., который рассчитывается по формуле:

 (6)

Kstd – корректировочный коэффициент снижения индекса относительной налогоспособности, который имеет 4 значения в зависимости от значения коэффициента Kdin (Таблица 5):

Таблица 5 Размер корректировочного коэффициента снижения динамики индекса относительной налогоспособности

|  |  |
| --- | --- |
| *Значение коэффициента Kdin* | *Корректировочный коэффициент Kstd* |
| до 0,9 | 1,0 |
| от 0,9 до,95 | 0,5 |
| от 0,95 до 1,0 | 0,25 |
| от 1,0 и более | 0 |

Как уже рассматривалось нами раннее, общий объем доходов складывается из трех основных частей:

- доходы, которые закрепляются за бюджетами местного самоуправления и учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов или исключения из местного бюджета (Корзина №1);

- собственные доходы местных бюджетов, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, определенных в статье 69 Бюджетного Кодекса Украины (Корзина №2);

- межбюджетные трансферты (дотация и субвенция, которые предоставляются бюджетом высшего уровня бюджетам низших уровней).

Рассмотрим состав доходов, которые закреплены за бюджетами местного самоуправления и включены при определении объемов межбюджетных трансфертов (Корзина 1) [Ст.64, 69]

К доходам, которые закрепляются за бюджетами местного самоуправления и учитываются при определении объемов межбюджетных трансфертов, принадлежат такие налоги и сборы (обязательные платежи):

1) подоходный налог с граждан в части, определенной статьей 65 этого Кодекса;

2) государственная пошлина в части, которая принадлежит соответствующим бюджетам;

3) плата за лицензии на проведение определенных видов хозяйственной деятельности и сертификаты, которые выдаются исполнительными органами соответствующих советов;

4) плата за государственную регистрацию субъектов предпринимательской деятельности, которая взыскивается исполнительными органами соответствующих советов;

5) плата за торговый патент на осуществление некоторых видов предпринимательской деятельности (за исключением платы за приобретение торговых патентов пунктами продажи нефтепродуктов (автозаправочными станциями, заправочными пунктами), которая взыскивается исполнительными органами соответствующих советов;

6) поступления административных штрафов, которые накладываются исполнительными органами соответствующих советов или образованными ними в установленном порядке административными комиссиями;

7) единый налог для субъектов малого предпринимательства в части, которая принадлежит соответствующим бюджетам.

Расчет прогнозного показателя объема доходов по корзине №1 (т.е. расчет прогнозных поступлений закрепленных за доходами местных бюджетов (кроме налога на прибыль с граждан) с учетом поступлений фиксированного налога на доходы физических лиц предпринимательской деятельности) осуществляется путем прямого расчета с использованием индекса относительной налогоспособности соответствующей административно-территориальной единицы, которая вычисляется на основе отчетных данных о фактических поступлениях соответствующих налогов, сборов в эти бюджеты за три последние бюджетные периоды (базовый период), предыдущие тому, в котором формируются показатели бюджета на плановый бюджетный период.

К собственным доходам местных бюджетов, которые не учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов относятся:

1) местные налоги и сборы, которые зачисляются в бюджет местного самоуправления;

2) 65 процентов платы за землю;

3) налог с собственников транспортных средств и других самоходных машин и механизмов в части, которая зачисляется в соответствующий бюджет;

4) поступления сумм процентов за пользование временно свободными бюджетными средствами;

5) налог на промысел, который зачисляется в бюджеты местного самоуправления;

6) поступления дивидендов, начисленных на акции (доли, паи) хозяйствующих обществ, которые есть в собственности соответствующей территориальной общины;

7) плата за загрязнение окружающей природной среды в части, которая зачисляется в соответствующий бюджет;

8) средства от отчуждения имущества, которое находится в коммунальной собственности, в том числе от продажи земельных участков несельскохозяйственного назначения, которые находятся в коммунальной собственности;

9) фиксированный сельскохозяйственный налог в части, которая зачисляется в бюджет местного саморегулирования;

10) плата за аренду имущественных комплексов, которые находятся в коммунальной собственности;

11) поступления от местных денежно-имущественных лотерей;

12) плата за гарантии, предоставленные с соблюдением условий, определенных статьей 17 Бюджетного Кодекса Украины;

13) гранты и подарки в стоимостном выражении;

14) собственные поступления бюджетных учреждений, которые удерживаются за счет средств соответствующего бюджета;

15) налог на прибыль предприятий коммунальной собственности;

16) платежи за специальное использование природных ресурсов местного значения;

17) другие поступления, предусмотренные законом.

Следует отметить, что хотя Министерство Финансов и не учитывает доходы корзины №2 при расчете трансфертов, однако, осуществляет ее расчет, поскольку плата за землю является частью доходов районных и областных бюджетов. Кроме этого, Министерство Финансов обязано осуществлять оценку всех ресурсов сводного бюджета Украины. Распределение корзины №2 Министерство Финансов осуществляет также с использованием индексов налогоспособности. Эти расчеты финансовый орган может учитывать при формировании своих собственных доходов.

Расчет объема доходов, которые являются внешними – трансфертов из государственного и областного бюджетов, осуществляется отдельно по каждому виду поступлений. Размер дотаций местному бюджету или изъятие из местного бюджета зависит от вычисленного прямым способом объемов доходов корзины №1 и расходов на делегированные полномочия. Объем субвенции, которая предоставляется из Государственного бюджета определяется Законом о Государственном бюджете. Трансферт из областного бюджета также может быть безусловный, то есть являться дополнительной дотацией для преодоления диспропорций в границе бюджетных учреждений или затрат от не попавших доходов, или условный – субвенцией. В свою очередь, субвенция так же может быть осуществлена на договорных или бездоговорных условиях. Так, в случае разделении на областном уровне субвенции из Государственного бюджета, соглашение не заключается – условия предоставления субвенции фактически определяются Законом о государственном бюджете и соответствующими специальными нормативными актами (например, которые регулируют некоторые программы по социальной защите).

После проведения вышеуказанных расчетов доходов корзины №1 местными финансовыми органами осуществляется сравнение величин, вычисленных Министерством Финансов прямым расчетом и прогнозными расчетами экономического развития. Окончательный объем доходов корзины №1 определяется сессиями соответствующих местных органов, но он не влияет на размер трансферта местному бюджету или исключения из местного бюджета, определенного министерством финансов Украины.

Местный совет может увеличивать доходы корзины №1 по отношению к рассчитанным Минфином, если прогнозы показывают лучшие показатели. Уменьшение же доходной части также возможно, однако в политическом плане это не оправдано.

В свою очередь, бюджет состоит из общего и специального фондов. Общий фонд бюджета включает: все доходы бюджета, кроме тех, которые предназначены для зачисления в специальный фонд; все расходы бюджета за счет поступлений в общий фонд бюджета; финансирование общего фонда бюджета.

Специальный фонд бюджета включает: бюджетные распоряжения на расходы за счет конкретно определенных источников поступлений; гранты или подарки (в стоимостном выражении), полученные распорядителями бюджетных средств на конкретную цель; разницу между доходами и расходами специального фонда бюджета.

Сумму доходов местного бюджета можно представить в виде следующей формулы:

∑ Доходов = ∑ налоговые доходы + ∑ неналоговые доходы +

+∑ доходы от операций с капиталом + ∑ трансферты (7)

Бюджетный кодекс Украины, принятый в 2001 году, закрепил первые результаты начатой бюджетной реформы и наладил прямые связи государственного и местных бюджетов. Кодекс не только определил, но и закрепил конкретные источники доходов за местными бюджетами. Это дало возможность направить усилия на увеличение доходов и на усиление эффективности использования бюджетных средств на местном уровне. Другими словами, органы местного самоуправления получили долгожданные реальные стимулы к увеличению и наращиванию своих финансовых ресурсов. В то же время кодекс предусматривает одно из важных и обязательных условий - прозрачность бюджетного процесса, а именно: применение новых подходов и методов анализа конкретных текущих или перспективных проблем для принятия соответствующих решений.

Принятый Бюджетный Кодекс предполагает ликвидацию межрегиональных дисбалансов с помощью рассчитанных по формуле трансфертов. Эта система расчетов предполагает равные возможности финансирования на душу населения не зависимо от уровня местного бюджета во всех регионах.

Важной особенностью формульных трансфертов, которую часто не совсем понимают, является то, что в основе трансфертов лежит различие между расчетной расходной потребностью и расчетной возможностью доходов. Однако ни расчетная расходная потребность, ни расчетная налоговая потребность не определяются фактическими объемами доходов и расходов, которые наблюдаются в процессе выполнения бюджетов. Вместе с тем, показатель расчетной расходной потребности основывается на расчете расходных нормативов, а расчетная доходность — зависит от эффективности и потенциала сбора доходов. Как следствие, формула создает важные стимулы к сбережению средств и мобилизации дополнительных доходов где только возможно.

Дотация, вычисленная по формуле, может восприниматься как фиксированный, одноразовый платеж, на объеме которого не могут сказаться усилия местного самоуправления, направленные на сокращение расходов или на наращении базы налогообложения. Поэтому органы местного самоуправления не смогут найти наиболее экономный способ предоставления социальных услуг, при этом не теряя ничего из сэкономленных средств.

Аналогично, если орган местного самоуправления, прилагает различные усилия относительно расширения базы налогообложения и достигает при этом успеха, у него остается львиная доля привлеченных доходов. Это связано с тем, что относительный индекс налогоспособности фиксируется на продолжительный период времени, и какое-либо наращение доходов в следующем периоде будет влиять на трансферт лишь в той мере, в которой оно будет влиять на прогноз суммарных среднедушевых доходов в следующем и бюджетном периоде.

Этот момент можно проиллюстрировать простым арифметическим примером. Предположим, что есть город с населением 1 млн. жителей и индексом налогоспособности, равным 2. Предположим дальше, что общий объем корзины доходов составляет 8 млрд. грн. Поскольку общее количество населения Украины — 50 млн., то среднедушевые доходы корзины -160 грн. При таких условиях расчетная доходоспособность города представляют собой произведение его индекса, суммарных среднедушевых доходов и количества его населения, то есть в этом случае — 320 млн. грн. (2\*160\*1000000). Предположим дальше, что этому городу в следующем году удалось нарастить свою базу налогообложения, и прирост доходов составлял 50 млн. грн. Если этот прирост будет учитываться при прогнозировании доходов на следующий год, общие среднедушевые доходы корзины возрастут до 161 грн. Рассчитанная доходоспособность города, таким образом, возрастет до 322 млн. (2\*161\*1000000), в результате чего при расчете дотации городу для следующего года изменится на 2 млн. грн. То есть, если город является получателем трансферта, то его объем уменьшится на 2 млн. грн. и город сможет оставить в своем распоряжении 48 млн. грн, или 96% полученного ним прироста доходов. Если же этот город является донором, а не получателем трансферта, то сумма, которая оно может пересчитать к центру, возрастет на 2 млн. грн с тем самым следствием относительно доли прироста доходов, которое остается в его распоряжении.

Что же по отношению к собственным доходам, то если орган местного управления сможет расширить свою базу собственных источников поступлений, то в его распоряжении остаются все дополнительные доходы. Это связан с тем, что собственные доходы исключены из расчета корзины доходов, итак уровень трансфертов ни каким образом не зависит от суммы собранных собственных доходов.

В общем, формула не вознаграждает органы местного самоуправления, которые от самого начала имели большую базу налогообложения, а вместе с тем стремятся побуждать к наращиванию этой базы. Наличие большой начальной базы налогообложения является преимущественно историческим фактом, потому как нет ни одних обоснованных причин в необходимости учета в формуле таких случаев. Однако, формула имеет элемент гибкости, которая разрешает установить определенное ограничение в стремлении достичь выравнивания. Поскольку установлено, что степень выравнивания может быть более 100%, но не меньше 60%. Министерство финансов может разрешить «более состоятельным» органам местного самоуправления в соответствии с законодательством оставить у себя большую долю своей корзины доходов, уменьшив объем трансферта, который они должны перевести в госбюджет. Однако такое решение не останется без последствий, поскольку «менее состоятельные» органы местного самоуправления также получат несколько меньше дотаций, если степень выравнивания принята меньше 100%. Выбор решения в этом направлении в одинаковой мере будет определяться как политическими, так и экономическими соображениями.

**2.2 Анализ действующего механизма управления доходами городского бюджета**

Проанализируем доходную часть бюджета города Краматорск за 2002 – 2004гг.. Сначала необходимо будет рассмотреть состав и структуру доходной части бюджета в разрезе по каждому году в отдельности, проанализировав плановые и фактические показатели, затем определим размеры отклонений плановых показателей от показателей фактического исполнения, а также определим причины этих отклонений по каждому из трех лет. Далее на основе полученных показателей проведем более масштабный анализ, путем сопоставления этих показателей между годами.

Анализ доходов г.Краматорск начнем с 2002 года. Для этого нам будут необходимы данные, отраженные в Приложении 1 и 2.

Проведем анализ исполнения доходной части бюджета за 2002год.

Из отчета об исполнении бюджета г.Краматорск за 2002г., а также из представленной ранее таблицы в Приложении 2 видно, что общая сумма доходов местного бюджета г.Краматорск за 2002 год составляет 91509,9 тыс. грн., что на 6592,9 тыс. грн.(7,76%) выше показателя 2001г.

На 2002 год план доходов общего фонда утвержден в сумме 66203,80 тыс. грн., а фактически поступило 80498,1 тыс. грн., т.е. на 14290,3тыс.грн. плановый показатель был перевыполнен. В сравнении с 2001 годом поступления в общий фонд в 2002 году были выше на 16214,4 тыс. грн. (25,22%).

Поступления в Спецфонд г.Краматорск в 2002г. составили 11011,8 тыс.грн., что на 9621,5 тыс. грн.(46,63%) выше ответствующего показателя 2001г.

Проанализируем исполнения доходной части бюджета г.Краматорск за 2003 год (Приложение 3).

Как видно из приведенных таблиц в Приложении 3 общая сумма планируемых доходов местного бюджета г.Краматорск за 2003 год составляет 131430,8 тыс. грн., т.е. на 294,6 тыс. грн. плановый показатель был перевыполнен.

В 2003г. на 40215,5 тыс. грн. (131725,4 – 91509,9) тыс.грн., или на 44% ((131725,4/91509,9) ∙ 100 – 100) больше поступило доходов в местный бюджет по сравнению с предыдущим годом, в том числе доходы общего фонда составили 94975,1 тыс.грн., что на 14477 тыс.грн. (94975,1 – 80498,1), или на 18% ((94975,1/80498,1) ∙ 100-100) больше показателя предыдущего года; специального – 13705,7 тыс.грн., что на 2693,9 тыс.грн. (13705,7 – 11011,8), или на 24,4% ((13705,7/11011,8) ∙ 100-100) больше соответственных показателей 2002 года.

Воспользуемся данными, приведенными в Приложении 4, и проанализируем исполнение доходной части бюджета за 2004 год.

Общая сумма доходов местного бюджета г.Краматорск за 2004 год составляет 89386,2 тыс.грн., что на 42339,2 тыс.грн. (32%) меньше показателя 2003г. или на 2123,7 тыс.грн. (2,3%) ниже соответствующего показателя 2002г.

На 2004 год план доходов общего фонда утверждено в сумме 86778,3 тыс. грн., а фактически поступило 76581,5 тыс. грн., т.е. на 10196,8 тыс.грн. (11,8%) плановый показатель был недовыполнен. В сравнении с 2002 и 2003 годом поступления в общий фонд в 2004 году были ниже показателя 2003г. на 18393,6 тыс. грн. (19,4%) и на 3916,6 тыс.грн. (4,9%) ниже показателя 2002.

Поступления в Спецфонд г.Краматорск в 2004г. составили 12804,7 тыс.грн., что на 901 тыс.грн. (6,6%) ниже ответствующего показателя 2003г. и на 1792,9 тыс.грн. (16,3%) выше показателя 2002г.

Т.о. уровень выполнения доходов местного бюджета г.Краматорск можно представить в виде Таблица 6.

Теперь рассмотрим формирование бюджета г.Краматорск на 2005 год.

Городской бюджет на 2005 сформирован, исходя из действующего законодательства, положений Бюджетного Кодекса Украины, а также на основании прогнозных макропоказателей экономического и социального развития города на 2005 год, данных статистической и финансовой отчетности, аналитической оценки исполнения городского бюджета за предыдущие годы.

Объем доходной части городского бюджета на 2005 год утвержден в сумме 141390,5 тыс. грн. и состоит из общего, специального фондов и официальных трансфертов.

Общий фонд**.** Доходы общего фонда городского бюджета на текущий год запланированы в сумме 133712,7 тыс. грн., которые сформированы из: поступлений общегосударственных налогов и сборов (обязательных платежей), закрепленных за городским бюджетом, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов – 80320,4 тыс. грн.; доходов, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов –15139,8 тыс. грн., и соответствуют контрольным цифрам Минфина Украины; субвенций из Государственного бюджета на выполнение отдельных социальных программ – 38158,0 тыс. грн.; прочие субвенции – 91,0 тыс. грн. (из бюджета г. Славянска – 18,0 тыс. грн., из бюджета Славянского района г. Славянска - 60,0 тыс. грн., из бюджета г. Красный Лиман – 13,0 тыс. грн. средств, которые поступают в городской бюджет из Ясногоровского поселкового бюджета –3,5 тыс. грн).

Таблица 6 – Уровень выполнения плана по доходам бюджета г.Краматорск на 2002 - 2004гг.,%

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| наименование показателей | 2002г. | 2003г. | 2004г. |
| 1 | 4 | 2 | 3 |
| I Доходы бюджета. Налоговые поступления | 125,8 | 101,1 | 87,5 |
| 1. Налог на доход, налог на прибыль, налог на увеличение рыночной стоимости | 132,0 | 100,0 | 82,8 |
| Подоходный налог с граждан | 129,0 | 100,4 | 83,6 |
| Налог на прибыль предприятий | 321,9 | 88,1 | 28,5 |
| 2. Налог на собственность |  |  |  |
| Плата за землю | 90,6 | 107,9 | 105,5 |
| 3. Внутренние налоги на товары и услуги | 90,6 | 102,1 | 120,4 |
| Лицензии на предпринимательскую и профессиональную деятельность | 116,3 | 120,9 | 68,1 |
| Плата на промысел | 106,7 | 122,0 | 113,1 |
| Плата за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности | 89,8 | 101,2 | 124,2 |
| 6. Другие налоги | 127,8 | 105,3 | 102,0 |
| Местные налоги и сборы | 111,3 | 106,8 | 108,3 |
| Сбор за выдачу разрешения на размещение объектов торговли и сферы услуг | 77,69 |  |  |
| Фиксированный сельскохозяйственный налог | 159,1 | 102,5 | 83,3 |
| Единый налог на предпринимательскую деятельность для субъектов малого предпринимательства | 159,1 | 103,6 | 98,4 |
| Неналоговые поступления | 133,19 | 98,0 | 141,0 |
| 1. Доходы от собственности и предпринимательской деятельности | 91,6 | 42,5 | 89,0 |
| 2. Административные сборы и платежи, доходы от некоммерчеких и побочных продаж | 154,2 | 112,5 | 130,4 |
| 3. Поступления от штрафов и финансовых санкций | 51,4 | 0 | 130,0 |
| 4. Другие неналоговые поступления | 17,3 | 145,0 | 150,0 |
| Всего доходов | 135,2 | 100,2 | 95,7 |



Рисунок 4 Уровень выполнения плана по доходам бюджета г.Краматорск.

Рассмотрим доходы, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов. В соответствии со ст.64 Бюджетного Кодекса Украины доходы городского бюджета, которые учитываются при определении межбюджетных трансфертов, формируются за счет 75% общего поступления подоходного налога с граждан, платы за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности, единого налога на предпринимательскую деятельность, а также ряда других платежей, поступающих в доход городского бюджета.

Объем указанных доходов городского бюджета определен Министерством финансов Украины путем применения индекса относительной налогоспособности, который составил 0,8172 и определенного исходя из отчетных данных за 2001 - 2003 гг. о фактическом поступлении налогов, сборов (обязательных платежей) с учетом потерь закрепленных доходов в связи с предоставлением льгот плательщикам налогов согласно решений городского совета, а также прогнозного объема доходов сводного бюджета Украины.

В составе доходов бюджета налог на доходы с физических лиц составляет наибольший удельный вес и определен в сумме 72863,2 тыс. грн. с учетом введения в действие с 1 января 2005 года 10,13,14,15 статей Закона Украины «О налоге на доходы с физических лиц» и прогнозируемого фонда оплаты труда на 2005 год в сумме 720973,8 тыс. грн. При этом прогнозное увеличение фонда оплаты труда против фактического показателя за 2004 год составит 18,8%. Средняя зарплата по городу в 2005 году должна увеличиться на 18,4% против фактического уровня за 2004 год.

При определении прогнозных поступлений налога с доходов физических лиц применена единая ставка налога в размере 13% и учтены суммы предоставляемой плательщикам налоговой социальной льготы, исчисленной исходя из установленной законодательством минимальной заработной платы с 1 января 2005 года в размере 262 грн. и месячного прожиточного минимума для трудоспособного лица в сумме 409 грн. При этом принимались в расчет численность по области получателей налоговых социальных льгот, а также повышение размера льготы с 30 до 50% от минимальной заработной платы.

Кроме того, в объеме прогнозных поступлений налога с доходов физических лиц учтено предоставление плательщикам в 2005 году налогового кредита.

Доходы городского бюджета, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов определены на 2005 год в сумме 15139,8 тыс. грн, исходя из фактических поступлений данных платежей за 2001 - 2003 годы, ожидаемого поступления за 2004 год и предусмотренного Законом Украины «О Государственном бюджете на 2005год» порядка их зачисления в 2005 году.

Состав этих доходов следующий: местные налоги и сборы – 2718,1 тыс. грн.; плата за землю – 9693,0 тыс. грн.; налог на прибыль предприятий коммунальной собственности – 2364,3тыс. грн.; другие доходы – 364,4 тыс. грн.

Сумма местных налогов и сборов, прогнозируемая к мобилизации в бюджет города в 2005 году, состоит из поступлений по 8-ми видам налогов и определена на основе действующего законодательства и аналитической оценки их поступлений в предыдущие периоды.

Налог на прибыль коммунальных предприятий запланирован исходя из ожидаемого поступления за 2004 год и нормативов отчислений в доход местного бюджета.

Объем поступлений платы за землю на 2005 год определен на основе действующего законодательства и Земельного Кодекса Украины, который ввел плату за аренду земельных участков, находящихся во временном пользовании, а также исходя из ожидаемых поступлений за 2004 год. Прогнозные поступления платы за землю на 2005 год в городской бюджет составляет 9693,0 тыс. грн.

Доходы специального фонда городского бюджета на 2005 год исчислены в сумме 7677,8 тыс. грн., в том числе:

1. Поступления в бюджет развития городского бюджета составляют 2242,1 тыс. грн.:
   * поступления от отчуждения имущества, которое находится в коммунальной собственности – 495,0 тыс. грн.,
   * 90% средств от продажи земельных участков несельскохозяйственного назначения, которые находятся в государственной собственности – 1687,1 тыс. грн.,
2. 50% налога с владельцев транспортных средств и других самоходных машин и механизмов – 1453,8 тыс. грн.,
3. Собственные средства бюджетных учреждений, которые содержатся за счет средств городского бюджета – 3634,0 тыс. грн.
4. 20% сбора за загрязнение окружающей природной среды – 247,2 тыс. грн.
5. Поступления средств от возмещения убытков сельскохозяйственного производства – 100,7 тыс. грн.
6. Средства, переданные из общего фонда бюджета в бюджет развития (специального фонда) – 60,0 тыс. грн.

Таким образом, на уровне города Краматорск действует бюджетный механизм, регламентируемый Бюджетным Кодексом Украины и другими законодательными актами. В результате действия этого механизма город лишен достаточной собственной доходной базы, что негативно влияет на качество управленческого процесса.

**2.3 Особенности управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления**

Моделирование- это достаточно распространенный подход к анализу. Сам термин «модель» можно определить как системный подход к планированию и прогнозировании, который базируется на использовании сценариев развития событий. В более обобщенном плане модель представляет собой описание какой-то будущей ситуации, которая базируется на ряде допущений.

Формирование местных бюджетов является процессом, который включает в себя составление, рассмотрение и утверждение местных бюджетов. Процесс составления бюджета может быть начат только после определения макроэкономических показателей и принятия решений относительно оценок поступлений, сделанных прогнозов, а также выработанной бюджетной политики. Построение процесса составления бюджета и управление ним не находятся в общем статичном положении. Каждый год этот процесс, несомненно, должен учитывать влияние экономических показателей на поступления в бюджет и политические цели правительства.

Согласно Бюджетному кодексу Украины можно определить порядок составления и утверждения проектов местных бюджетов следующей схемой**:** см. Рисунок 5

Доведение Минфином особенностей составления расчетов к проекту бюджета

Подготовка проекта решения о бюджете города

Доведение Минфином расчетов прогнозных объемов межбюджетных трансфертов

Анализ бюджетных запросов финорганами

Разработка бюджетных запросов главными распорядителями бюджетных средств

Разработка и доведение финорганами управления города инструкций по подготовке запросов

Предоставление Минфину информации для расчетов межбюджетных трансфертов и др. показателей

Принятие бюджета решением соответствующего совета

Рисунок 5 Порядок составления и утверждения проекта бюджета города

В соответствии со ст.78 бюджетного Кодекса городские, поселковые, или сельские советы (в случае, если соответствующие исполнительные органы не созданы) обеспечивают исполнение соответствующих местных бюджетов. Местные финансовые органы осуществляют общую организацию и управление исполнения соответствующего местного бюджета, координируют деятельность участников бюджетного процесса по вопросам исполнения бюджета.

Казначейское обслуживание местных бюджетов осуществляется территориальными органами Государственного казначейства Украины по функциям, определенными статьей 48 этого Кодекса.

Местный бюджет исполняется в соответствии со сметой, которая утверждается руководителем местного финансового органа. К утверждению сметы руководителем местного финансового органа утверждается временный перечень на соответствующий период. Руководитель местного финансового органа на протяжении бюджетного периода обеспечивает соответствие сметы местного бюджета установленным бюджетным назначениям.

Местный финансовый орган в процессе исполнения местного бюджета по доходам осуществляет прогнозирование и анализ доходов соответствующего бюджета.

Налоги, сборы (обязательные платежи) и прочие доходы местного бюджета зачисляются непосредственно на счет «соответствующего бюджета», открытый в территориальном органе Государственного казначейства Украины. Они не могут аккумулироваться на счетах органов взыскания. Налоги, сборы (обязательные платежи) и прочие доходы признаются зачисленными в доход местного бюджета с момента зачисления их на счет соответствующего бюджета, открытый в территориальном органе Государственного казначейства Украины.

Исполнение местных бюджетов по расходам осуществляется по процедуре, определенной статьей 51 этого Кодекса.

Решение о внесении изменений в решение о местном бюджете устанавливается соответствующим советом по предоставлению официального вывода местного финансового органа о перевыполнении или недовыполнение доходной части общего фонда соответствующего бюджета. Факт перевыполнения доходной части общего фонда местного бюджета признается на основании официальных выводов местного финансового органа по итогам трех кварталов при превышении доходов общего фонда местного бюджета на соответствующий период, более чем на 15 процентов. Факт недополучения доходов общего фонда местного бюджета признается на основании официальных выводов местного финансового органа по итогам квартального отчета при недополучении доходов общего фонда местного бюджета, учтенных в смете местного бюджета на соответствующий период, более, чем на 15 процентов.

Ведение бухгалтерского учета исполнения местных бюджетов и порядок закрытия счетов местных бюджетов после окончания бюджетного периода осуществляются с учетом положений статей 56 и 57 бюджетного Кодекса.

После введения в действие закона о Государственном бюджете Украины органам государственной власти и их должностным лицам запрещается принимать решение, которые приводят к возникновению новых бюджетных обязательств местных бюджетов, которые не обеспечены бюджетными ассигнованиями, без определения источников средств, выделенных государством для выполнения этих обязательств.

Особенности утверждения и исполнения местных бюджетов в случае несвоевременного их принятия отражаются в статье 79 бюджетного Кодекса.

Если к началу нового бюджетного периода не принято соответствующее решение о местном бюджете, Совет министров Автономной Республики Крым, местные государственные администрации и исполнительные органы соответствующих советов имеют право осуществлять расходы из соответствующего бюджета лишь по тем данным, которые определены в решении о местном бюджете на предыдущий бюджетный период. При этом ежемесячные расходы не могут превышать 1/12 объема расходов, определенным решением соответствующего совета о бюджете на предыдущий бюджетный период, кроме случаев, предусмотренных частью четвертой статьи 15 и частью четвертой статьи 23 этого Кодекса. К принятию решения о местном бюджете на текущий бюджетный период проводить капитальные расходы запрещается.

Периодичность, структура и сроки представления отчетности о исполнение местных бюджетов определяются Государственным казначейством Украины соответственно требованиям, установленных для представления отчетности о выполнение Государственного бюджета Украины.

Городские органы Государственного казначейства Украины составляют и подают соответствующим местным финансовым органам балансы, отчеты о исполнении местных бюджетов и прочие финансовые отчеты по правилам и формами, установленными Государственным казначейством Украины по согласованию с Министерством финансов Украины и Расчетной палатой. Сводные показатели отчетов об исполнении бюджетов одновременно подаются территориальными органами Государственного казначейства Украины, финансовым органам местных государственных администраций и исполнительным органам соответствующих советов.

Ответственность за исполнение как государственного, так и местных бюджетов положена на Государственное казначейство Украины. Роль Казначейства состоит не в исполнении отдельных расходных полномочий, а лишь в осуществлении оплаты государственных счетов, в соответствии с принятыми бюджетными ассигнованиями. Кроме того, оно информирует главных распорядителей бюджетных средств о наличии денег на счетах и контролирует учет поступлений и осуществляет платежи из государственных счетов бюджетными учреждениями. Именно это касается и местных бюджетов, которые переходят, в соответствии с Кодексом, на обслуживание органами Государственного казначейства.

Министерство финансов Украины может разработать оперативный бюджет помесячных расходов (роспись), осуществляемых главными распорядителями бюджетных средств, который может согласовываться с ожидаемым объемом помесячных доходов. Главные распорядители бюджетных средств могут брать обязательства и использовать бюджетные средства лишь в границах соответствующих бюджетных ассигнований. Неиспользованные бюджетные ассигнования главных распорядителей средств могут быть перенесены на следующий бюджетный период исключительно в границах специального фонда.

Государственное казначейство Украины готовит подробные месячные, квартальные и годовой отчеты об исполнение бюджета, который Кабинет Министров подает в Верховную Раду Украины и Расчетную Палату. После получения не позднее 1 мая годового отчета об исполнение бюджета Верховная Рада Украины и Расчетная Палата готовят выводы к отчету об исполнение Государственного бюджета Украины за предыдущий бюджетный период.

Кроме тщательной внешней аудиторской проверки исполненного бюджета, которую осуществляют контрольно-ревизионные органы и Расчетная палата, обязательным условием является также внутренняя аудиторская проверка доходов и расходов во время исполнения бюджета.

Относительно стимулов сбора налогов и сборов, которые зачисляются исключительно в государственный бюджет, то Бюджетный кодекс признает возможность того, что усилия органов местного самоуправления будут направлены прежде всего на сбор налогов, которые входят в корзину доходов бюджетов местного самоуправления, а не тех налогов, за счет которых финансируется государственный бюджет. Чтобы предотвратить такую тенденцию согласно Бюджетному кодексу следует продолжать существующую практику финансирования хотя бы частичными трансфертами местным бюджетам за счет нормативов ежедневных отчислений, которые применяются к налогам и сборам, зачисляемых в государственный бюджет, а взимаемых на территории местных бюджетов.

Непостоянство налогового распределения демонстрирует также подоходный налог и налог на прибыль, уплачиваемый гражданами и предприятиями. В 1997-1998 годах поступления от подоходного налога с граждан и налога на прибыль с предприятий зачислялись исключительно в местные бюджеты. Но уже в 1999 году эти источники налоговых поступлений вновь были распределены между государственным и областным бюджетами. С 2002 году подоходный налог с граждан полностью зачисляется в местные бюджеты, а налог на прибыль с предприятий (кроме предприятий коммунальной форм собственности) стал полностью источником доходов государственного бюджета.

Следует учитывать, что управление доходами местного бюджета косвенно включает в себя такой принципиальный подход, как рациональное управление его расходами. Отсутствие четкого значения «кто за что отвечает» в части расходов, сказывалась и на ответственности за выполнение различных заданий. С приобретением статуса независимости, правительство в большей части перелаживал большинство социальных расходов на местные бюджеты в форме необеспеченных расходных поручений.

Бюджетная неуверенность, связанная с нестабильными источниками доходов и непостоянство расходных обязательств, делает невозможным исполнение органами местного самоуправления задание эффективно планировать и исполнять свои бюджеты. Одним из показателей этого неблагоприятного влияния является то, что основная сумма задолженности по расходам сосредоточена на местном уровне. Не удивительно, что задолженность по расходам местных бюджетов достигла своего пика, прежде всего, в области социальной защиты.

Формирование бюджета по принципу бюджетной «матрешки» порождает ошибочные стимулы у распорядителей средствами местных бюджетов. То есть, вместо того, чтобы как-то вознаграждать экономное расходование средств и усилия по мобилизации больших доходов, старая бюджетная система поощряла местные бюджеты за увеличение своих расходных потребностей и снижения своих доходов с целью получения большей дотации или получить право на меньшие отчисления. Увеличение же доходов или уменьшение расходов могло «наказываться» урезанием дотаций или увеличением обязательных отчислений.

Использование расходных нормативов на основании имеющейся сети распределения бюджетных ресурсов между регионами также делает неэффективным бюджетное планирование. Нормативы, основанные на объеме услуг, которые предоставляются, провоцируют местные бюджеты поддерживать чрезмерный объем услуг вместо того, чтобы искать рациональные пути использования этой сети. К примеру, расходы, связанные с охраной здоровья рассчитываются на основании необходимых затрат на содержание определенного количества койко-мест без учета того, как они используются. Более рациональным был бы подход к формированию бюджета тот, который бы учитывал потребности в медицинских услугах и эффективные способы удовлетворения этих потребностей.

Из вышесказанного, можно отметить то, что комплексный подход к процессу формирования местного бюджета является главным в регулировании и управлении его доходов.

Объединение всех усилий в управлении бюджетными финансовыми ресурсами территории дает возможность комплексно охватить как стадии планирования доходов местных бюджетов, так и стадии учета денежных поступлений в бюджет, а также их использование в установленных направлениях. Необходимым становится координация финансовых потоков, маневрирование ними с целью повышения эффективности использования.

Основным позициям такой совместной деятельности, которые определяют одновременно и методологические основы управления бюджетными средствами на уровне административно-территориальных образований относятся:

* единство механизма планирования, пополнения, распределения и контроля за целевым использованием средств местных бюджетов;
* единство системы информационного обмена между участниками бюджетного процесса;
* гарантия конституционных прав местных органов власти в управлении средствами местных бюджетов;
* координация и концентрация финансовых потоков на приоритетных направлениях развития города;
* формализация, прозрачность механизма распределения межбюджетных трансфертов;
* оперативность управления и маневрирование бюджетными средствами на всех стадиях его движения;
* сопровождение единых формализированных процедур управления бюджетными средствами.

Согласно предлагаемой в работе концепции, воплощение вышеперечисленного в практику можно осуществить в двух направлениях:

* 1. Отнесение кардинальных изменений к механизму распределения финансовых ресурсов между государственным и городскими бюджетами.
  2. Совершенствование системы исполнения местных бюджетов по доходам и расходам.

К первому направлению относится ряд новаций, внесенных в практику регулирования финансовых отношений Бюджетным кодексом Украины. Это, прежде всего, установление формульного подхода к определению межбюджетных трансфертов и прямых отношений Министерства финансов Украины с местными бюджетами. Реформирование межбюджетных отношений осуществляется в направлении установления прозрачных объективных критериев распределения средств, которые основываются на стабильной системе закрепленных доходных источников в бюджете и усовершенствованном механизме расчетов при определении объемов межбюджетных трансфертов.

Определенные сейчас подходы к разграничению местных доходов, а именно формирование корзин доходов, одна из которых учитывается при определении объемов межбюджетных трансфертов, а другая предназначена для финансирования собственных полномочий местных органов власти, другими словами такое законодательное закрепление перечня доходов создает отличные условия для перспективного планирования доходов территории.

Очень важную роль играет введение механизма формирования и использования бюджета развития местного самоуправления. Это создает отличный фундамент для развития городской и производственной инфраструктуры.

Местные органы власти с успехом также могут проводить автономную финансовую политику, используя средства двух условных корзин доходов на осуществление расходов, пользуясь определенными приоритетами и социально–экономической деятельностью.

Этому благоприятствует установление нормативов ежедневного перечисления дотаций выравнивания в процентах к объему доходов общего фонда государственного бюджета, который аккумулируется на соответствующей территории.

Следует отметить, что все перечисленные нововведения требуют в свою очередь достоверной и оперативной информации относительно поступлений и распределения налогов, обязательных платежей и сборов между бюджетами различных уровней, а также должны быть подкреплены систематическим контролем за целевым использованием средств в границах, утвержденных бюджетом. Это задача второго направления деятельности. Реализуется оно путем казначейского обслуживания местных бюджетов по поступлениям и отчислениям.

За годы существования суверенного украинского государства состоялось становление преимущественно национальной финансовой системы, в частности одной из основных ее составных частей — государственных финансов. Развитие и стабилизация государственных финансов базируется на уже принятых правовых актах государства, базовыми из которых является Бюджетный Кодекс Украины, Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине", которые заложили основу правового функционирования государственных финансов. Тем не менее финансовая система, в т.ч. бюджетная система Украины, переживают глубокий кризис, который является составной социально-экономического кризиса о всем украинском обществе.

Основным фактором кризиса всей бюджетной системы, в частности местных бюджетов, является нынешняя модель бюджетной системы, по которой формируются бюджеты территорий. Эта модель имеет такие недостатки:

1) формирования местных бюджетов осуществляется путем установления процентных отчислений от регулируемых общегосударственных налогов советом высшего уровня для совета низшего уровня при отсутствии четких критериев их пропорционального распределения, которое не оказывает содействие заинтересованности территорий в развития производства, рационального использования бюджетных средств, не всегда обеспечивает гарантированный размер собственных доходных источников;

2) нормативы отчислений от регулируемых общегосударственных налогов каждый год пересматриваются, что создает ситуацию, за которой доходная база местных бюджетов формируется не на постоянной основе;

3) при отсутствии критериев определения их размера нормативы отчислений выполняют функцию средства сбалансирования доходной и расходной частей местных бюджетов, которые являются одним из основных рычагов, с помощью которых формирования бюджетов осуществляется по принципу "сверху ‑ вниз";

4) для нынешней модели бюджетной системы при формировании бюджетов территорий не учитывается такая категория, как "платежеспособность территории", нет четкого законодательного определения понятия "собственные" и "передаваемые доходы территории";

5) существует неэффективный и нерациональный механизм предоставления дотаций из вышестоящего бюджета нижестоящему. Предоставления дотаций проводится хаотически и субъективно из-за того, что сумма дотаций для бюджетов низшего уровня планируется в бюджете высшего уровня, а не в отдельном фонде субвенций.

Такая модель бюджетной системы и существующий механизм распределения регулированных общегосударственных налогов создают ситуацию, по которой отсутствуют установленные правила игры между центром и областями, областями и районами и муниципалитетами и т.д., обрекает нижестоящие бюджеты на неопределенность и непредсказуемость, ведет к возрастанию потребительских расположений духа в регионах, субъективизма в перераспределении бюджетных средств между частями бюджетной системы, которая в конечном результате предопределяет слабость института местных финансов. Поэтому сегодня необходимо формировать местные бюджеты по такой модели бюджетной системы, которая одновременно была бы толчком к развитию и укреплению местных бюджетов, определяла бы четкие межбюджетные отношения, была бы гарантом самостоятельности каждого звена бюджетной системы. Это должно стать основным критерием в построении новой модели бюджетной системы.

На сегодня существующая модель бюджетной системы построена и служит одному принципу — формирования бюджетов "сверху ‑ вниз", когда вышестоящий бюджет может диктовать условия нижестоящему путем установления дифференцированных ставок процентов отчислений от регулированных общегосударственных налогов. Для ее укрепления, для укрепления местных бюджетов необходимо в первую очередь построить такую бюджетную систему, на которой бы ею выполнялся и обслуживался главный принцип — формирование бюджетов "снизу — вверх", на которой вышестоящий бюджет формировался бы на основе взносов нижестоящих бюджетов. Только формируя местные и государственный бюджеты по такому принципу, мы сумеем укрепить всю бюджетную систему, в т.ч. местные бюджеты.

Из вышесказанного можно предложить следующую модель бюджетной системы, по которой должны формироваться государственный и местные бюджеты и которая может стать гарантом их самостоятельности и укрепления. Вышестоящий бюджет должен формироваться на основе фиксированных, определенных в абсолютных величинах взносов территорий или, другими словами, фиксированного налога территорий, определенных с помощью установления определенных процентов отчислений от общегосударственных налогов, которые устанавливаются вышестоящим бюджетом для нижестоящего. Для этого нам, прежде всего, необходимо определиться и применить для расчетов такой показатель, как платежеспособность территорий и понятие собственных и передаваемых доходов территорий. Показатель платежеспособности используется в практике многих стран и является важным показателем финансовой автономии административно-территориальных единиц.

В зарубежных странах это показатель, который характеризует абсолютный объем ВВП, которое вырабатывается на душу населения и может быть объектом коммунального налогообложения. Рассчитав таким же способом среднюю платежеспособность в масштабах всего государства, и выведя соотношение между платежеспособностью отдельной территории и средней платежеспособностью в границах страны, определяют коэффициент платежеспособности отдельной территории. Тем не менее, определяют ее таким способом потому, что в этих странах проводится определенный метод финансового выравнивания.

Если территория имеет коэффициент платежеспособности меньше 1, такая территория получает финансовую помощь в процессе финансового выравнивания; если этот коэффициент больше 1, территория есть финансовым донором, учитывая при этом уровень расходов, что необходимо провести из бюджетов территории. То есть финансовое выравнивание проводится в два этапа. Первый — это выравнивания доходов, второй — выравнивания расходов. Предлагая модель бюджетного выравнивания и построенную на основе единых и равных для территорий всей страны гарантированных государством расходов, необходимо определять платежеспособность территорий как величину обсчитанного контингента общегосударственных налогов, которые взимаются на определенной территории.

Что касается прогнозных собственных доходов местных бюджетов, то в соответствии с действующим законодательством собственные доходы — это местные налоги и сборы и переданные определенному бюджету закрепленные и регулирующие общегосударственные налоги, которые остаются в бюджетах соответственно утвержденных для этого бюджета процентов отчислений, а также дотации и субвенции. В предложенной модели бюджетной системы будем считать, что прогнозные собственные доходы — это все доходы, которые формируются на территории, подведомственной соответствующему местному органу власти, и включают у себя весь контингент общегосударственных закрепленных и регулирующих налогов, а переданные — это дотации и субвенции из вышестоящих бюджетов бюджетам территорий.

Утвердив расходную часть государственного бюджета, определяем, какую часть средств государственный бюджет получит в доходную часть от закрепленных законодательством за государственным бюджетом налоговых поступлений и сумму средств, которая должна поступить из местных бюджетов в виде фиксированного взноса, то есть ту часть, которая с помощью нормативов отчислений необходимо изъять из общегосударственных налогов, которые формируются на территории областей.

Считаем, что контингент общегосударственных налогов, который определяется на текущий год, на территории области является показателем ее платежеспособности. Определив сумму средств, которые должны поступить из бюджета области для сбалансирования государственного бюджета, устанавливаем абсолютную величину взноса в государственный бюджет для каждой области в размере пропорциональному ее платежеспособности. Аналогично должны формироваться областные, районные и другие бюджеты.

Итак, вышестоящий бюджет будет формироваться за счет взносов нижестоящего бюджета и дотации с вышестоящего, а нормативы отчислений от общегосударственных налогов и сборы будут выполнять совсем другую функцию, чем они выполняют сегодня. Они будут служить инструментом определения размера фиксированного взноса территории и будут определяться на основе уровня платежеспособности каждой территории и его корректирования относительно ежегодных изменений в налоговой системе страны и экономике регионов. Это и будет главным критерием установления размера нормативов отчислений от общегосударственных налогов для каждого местного бюджета.

Нормативы отчислений будет обслуживать единая задача — обеспечение поступления определенной в абсолютной величине суммы средств от нижестоящего бюджета к вышестоящему. Величина этой суммы, определенная на основе единого для всех показателя — платежеспособности региона, должна обеспечить объективность, стабильность в установлении процентов отчислений от общегосударственных налогов, финансовую автономию местных органов самоуправления.

Для обеспечения равномерного развития территорий общин и равномерной бюджетной обеспеченности сумма средств, которая определяется как разница между величиной контингента налоговых поступлений и суммой средств, которая передана по процентам отчислений от общегосударственных налогов в вышестоящий бюджет, то есть суммой фиксированного взноса территории, а также суммой средств, необходимых для обеспечения единого, среднего в стране уровня бюджетных расходов, будет составлять величину бюджетных изъятий из территорий общин или необходимой дотации этой территории, если эта сумма будет вычислена с отрицательным знаком. При этом изъятие средств и предоставление дотаций должно проводиться из субвенционных фондов, которые необходимо создать при районных, областных и государственном бюджетах.

Вывод дотаций в этот фонд даст нам возможность предоставлять дотации независимо от выполнения вышестоящего бюджета, обеспечит объективность в их поступлениях. На таком механизме определения необходимой дотации или изъятия излишков доходов бюджетное выравнивание будет переведено на четкие, единые для всех, бескомпромиссные, объективные показатели.

Расходы на дотацию областям должны быть изъяты из расходов государственного бюджета. Аналогично расходы на дотацию районным бюджетам должны быть изъяты из расходов областного бюджета. С целью выполнения плана поступлений в фонд субвенций можно установить порядок, по которому советом высшего административного уровня остается возможность блокировать счета советов низшего уровня при невыполнении плана отчислений в эти фонды.

Из вышесказанного, организационную модель управления доходами бюджета города можно представить в виде схемы, отображенной на рисунке 6, проанализировав которую, можно сказать, что невыполнение бюджета происходит не только из-за неправильно спланированной системы показателей и из-за неоплаты платежей по налогам, невыполнение бюджета происходит еще из-за отсутствия нормативной базы расходов и из-за отсутствия системного контроля расходов бюджета.

Переход к предложенному методу установления размера ставок процентных отчислений от общегосударственных налогов и сборов, по которому будут формироваться местные бюджеты, будут устанавливаться проценты отчислений от общегосударственных налогов на основе объективно определенных размеров абсолютных сумм взносов территорий в вышестоящий бюджет и дотаций из субвенционных фондов при вышестоящих бюджетах для сбалансирования нижестоящих бюджетов, является главным фактором укрепления местных бюджетов и всей бюджетной системы.

Отсутствие предложенной модели бюджетной системы и метода установления размера отчислений от общегосударственных налогов и сборов для нижестоящего бюджета при формировании местных бюджетов есть на сегодня главной, по нашему мнению, причиной финансовой слабости и несамостоятельности местных бюджетов в Украине.

Из вышеизложенного можно сделать следующий вывод: к методам межтерриториального регулирования доходов относятся дотации выравнивания, которые служат двойной цели: обеспечение достаточности доходов местных бюджетов с учетом их доходной способности и выравнивание уровней налогоспособностей местных бюджетов с разными объемами уровней корзин доходов. В Бюджетном Кодексе определен точный вид формулы, которая должна использоваться, помимо этого в нем предусмотрены ключевые параметры, которым должна соответствовать формула.

Внедрение формульной трансфертной системы позволяет достичь нескольких целей реформы межбюджетных отношений, включая улучшение прозрачности бюджетных решений, обеспечение автономности местных расходов, справедливого географического распределения бюджетных ресурсов и правильных стимулов относительно экономического использования и мобилизации местных доходов.

Можно отметить то, что определенные подходы к разграничению местных доходов, а именно формирование корзин доходов, одна из которых учитывается при определении объемов межбюджетных трансфертов, а другая предназначена для финансирования собственных полномочий местных органов власти, другими словами такое законодательное закрепление перечня доходов создает отличные условия для перспективного планирования доходов территории.

В свою очередь, при формировании доходов бюджета могут широко применятся общепринятые статистические методы (группировка, построение рядов динамики, исчисление средних и относительных показателей и др.), метод коэффициентов, нормативный, налоговый, метод перераспределения, дотации, субвенции, графики и диаграммы, аналитические таблицы и др.

# 3. Апробация механизма управления доходами бюджета города в условиях развития института местного самоуправления

* 1. **Методы прогнозирования доходов местного бюджета**

Финансовое прогнозирование можно определить как процесс составления прогноза доходов и затрат будущих периодов в основе которого лежат определенные экономические и политические предположения.

Различные способы и приемы разработки прогнозных и плановых документов и показателей в зависимости от видов их назначения как раз определяют методы прогнозирования и планирования.

Объединение в единое целое полученной информации в процессе проведения аналитического исследования и сборе необходимых данных является фундаментальной основой методики прогнозирования.

Ключевой предпосылкой прогнозирования являются тенденции и сложившаяся ситуация, которые являются источниками будущих изменений. Именно то, на сколько верно будет определена тенденция изменений данной ситуации и факторы ее изменения, на столько вероятнее становятся прогнозы.

Для того, чтобы быть эффективными прогнозы необязательно должны быть стопроцентно точными. Фактически в прогнозировании точность имеет сравнительно меньшее значение, чем сам процесс его разработки. Уже сама разработка прогноза может повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Как свидетельствует мировая практика, при прогнозировании наиболее вероятнее проблемы возникают при анализе четырех групп доходов, а именно: местных налогов и сборов, продажи муниципальной собственности, общегосударственных налогов, которые распределяются между центром и муниципалитетами, субсидий.

Прогноз величины поступлений от общегосударственных налогов, которые распределяются между центром и муниципалитетами, и субсидий зависит от общегосударственных прогнозов и данных относительно доходов на будущий год. Именно эти цифры используются органами местного саморегулирования для разработки собственных прогнозов. Как свидетельствует мировая практика, получение таких прогнозов связано с определенными трудностями. Они могут быть обусловлены несвоевременными прогнозными расчетами на национальном уровне, их низким качеством, и т.д.. Кроме того, в силу определенных обстоятельств государство может изменить пропорции перераспределения доходов от определенных налогов, или предоставить местным предприятиям (производствам) налоговые льготы уже после того, как уже был сделан прогноз.

Бюджетное прогнозирование – один из видов экономического прогнозирования и во времени может делится на кратко- средне- и долгосрочное. Наиболее принятыми его методами являются: экстраполяция, моделирование, экспертные оценки. Последовательность работ при прогнозировании показателей бюджета: определение задач, целей, сбор и анализ информации, выбор модели прогнозирования, разработка рекомендаций для оптимизации решений, которые принимаются по данным прогнозных расчетов.

*Метод «экспертной оценки»* базируется на рациональных доводах и интуиции высококвалифицированных специалистов (экспертов), обработке их информации о прогнозируемом объекте. Этот метод трудно описать, поскольку каждый эксперт имеет свои собственные методики.

В качестве экспертов используются экспертные комиссии и советы органов власти, научные советы институтов, отдельно взятые лица. Одно из основных условий – они не должны быть заинтересованы в результатах экспертизы. Для экспертной оценки определяется состав экспертов; разрабатывается процедура экспертизы (анализ результатов, шкала оценок, опрос, способы выявления коллективного мнения). Причем экспертиза может быть как индивидуальной, так и коллективной и выражаться в форме докладной записки, сценария, интервью и т.д.

*Прогнозирование трендов* – этот метод, в основе которого лежит предположение о времени как единственной переменной. Таким образом, оценки будущего зависят от тех изменений доходов и затрат, которые имели место в прошлом, с учетом фактора времени. Как свидетельствует мировая практика, такая техника прогнозирования может давать достаточно точные результаты, но при условии экономической стабильности.

Используя этот метод нужно четко понимать исходящие предположения, на которых базируется данный метод. Если говорить коротко, то их содержание лежит в том, что время – это важный показатель определения объемов будущих доходов и затрат. При этом также допускается, что уровень роста в будущем будет таким же, как и в последние годы.

Преимущества метода определения трендов заключается в простоте его использования, дает достаточно точном прогнозе на 1-2 года. Этот метод надежный инструмент прогнозирования доходов и расходов, величина которых не является чувствительной к экономическим условиям.

К недостаткам этого метода можно отнести то, что она не дает возможности определить момент, когда динамика переменной может измениться (например, будет прогнозироваться рост определенного показателя не зависимо от экономических реалий, поскольку прогноз базируется на данных предыдущего года), и то что, он не может быть использован для анализа политики (так, например, подход на основе определения трендов не дает возможности предусмотреть демографические и экономические изменения в обществе).

Как и какой-либо прием, использования техники определения трендов требует осуществления определенных шагов, а именно:

1. Необходимо выбрать переменную (определенный вид дохода или категорию затрат), динамику которой нужно спрогнозировать.
2. Собрать статистические данные, которые характеризуют эту переменную за последние несколько лет. В этом связи следует отметить, что точность прогноза увеличивается по мере того, как возрастает период, за который собираются соответствующие данные.
3. Проанализировать собранные данные на предмет выявления каких-либо одномоментных событий (например, изменения расценок, или налоговой базы, и т.п.). Такие изменения должны быть исключены для того, чтобы результат был более достоверным.
4. Проанализировать данные на предмет определения ли можно говорить про более или менее стабильные изменения в абсолютном измерении, или относительном плане (процент прироста или уменьшения). Для этого рекомендуется использовать график.
5. Если графическое изображение тенденции приближается к прямой линии, то можно целиком уверенно предположить, что в данном случае мы имеем дело с динамикой абсолютного значения переменной. Если нанесенные точки размещаются на кривой линии (вогнутая от верха), то можно предположить, что динамику лучше охарактеризовать через темпы роста (или уменьшения).

Для определения роста или уменьшения определенной величины в процентах, необходимо использовать такую формулу:

, (8)

где gt - возрастания (уменьшения) в процентах за определенный период времени,

Vt - абсолютная величина исследуемой сменной в отчетом периоде,

Vt-1 - абсолютная величина исследуемой сменной в предыдущем периоде.

6. Для использования этой формулы в случае, когда период расчета составляет несколько лет, необходимо определить величину возрастания за каждый год, найти их сумму (этих величин) и разделить на количество лет, в результате чего выйдет средняя ежегодная оценка изменения соответствующей величины.

7. Для применения величины роста в процессе составления прогноза на следующий год, нужно превратить ежегодную составную величину роста в десятичную дробь, разделив ее на 100; прибавив 1.00 и умножив эту сумму на величину последней точки для получения величины прогнозируемых доходов или затрат на следующий отрезок.

8. Повторить процесс для следующего отрезка.

Метод определения трендов подходит для прогнозирования доходов и затрат, которые не связаны с экономическими условиями в том случае, когда соответствующая переменная характеризуется приблизительно одинаковыми темпами ежегодного возрастания или уменьшение. Так, в качестве примера можно привести такие переменные, как местные налоги и сборы.

*Прогнозирование на основе многофакторной регрессии.*

В прогнозах на основе многофакторной регрессии (далее для сокращения мы будем употреблять МФР – прогнозы) используется не время, а другие факторы. Главная идея прогнозирования на основе многофакторной регрессии состоит в том, что между входными данными и соответствующими видами деятельности есть четкая и однозначная связь. Следует в отдельности указать, что данный вид прогнозирования оперирует средними величинами, а динамика их колебания не совпадает с резкими изменениями экономической конъюнктуры. Так, например, использования средних показателей на душу населения (например, дохода на душу населения, обеспечения определенными услугами, и т.п.) может привести к преуменьшению прогнозируемых объемов и затрат тогда, когда имеет место существенное экономическое возрастание или кризис.

Порядок разработки прогноза на основе многофакторной регрессии:

1. выбрать переменную (определенный вид доходов или категорию затрат), динамику которой необходимо спрогнозировать;
2. определить формулу, которую необходимо использовать в процессе прогнозирования. Например, число единиц (стоимость единицы = объем дохода или затрат);
3. собранные фактические данные, которые характеризуют избранные переменные за предыдущие годы (периоды). Речь идет об определении тех факторов, которые обусловили динамику поведения такой сменной. При этом необходимо учитывать то, что, как правило, прогнозисты основываются на данных за последние 5 лет;
4. проанализировать каждый вид данных. Для каждой вида данных необходимо определить основные факторы, которые обусловили его изменение (или, наоборот, обеспечили постоянство) на протяжении времени. Этими факторами могут быть: демографические изменения, изменения количества потребителей определенных услуг, изменения в политике на местном и центральном уровнях, изменения стоимости услуг и работ, просмотр расценок и норм;
5. определить все ограничения (и их источника), которые устанавливаются по каждому виду доходов и категории затрат;
6. сформулировать исходные предположения прогноза по отношению к тех составных формулы, которые будут возрастать/снижаться независимо от деятельности органов местного самоуправления (например, демографические тенденции, миграция населения, и т.п.) и идентифицировать те составу, которые зависят от деятельности органов местного самоуправления (например, ставки отдельных налогов и сборов, заработная плата определенных категорий работников, и т.п.);
7. провести необходимые расчеты.

Далее определим преимущества и недостатки прогнозирования на основе многофакторной регрессии.

Преимущества: этот метод довольно простой в пользовании; этот метод дает довольно точные результаты для краткосрочных и долгосрочных прогнозов доходов и затрат, когда используются параметры, на величину которых не влияют изменения экономических условий; этот метод также полезный и тогда, когда используются параметры, величина которых зависит от экономических условий; этот метод является довольно точным, когда речь идет о необходимости учесть экономическое возрастание, и т.п.; этот метод есть сравнительно недорогим.

Недостатки: метод базируется на предположении о постоянстве связи между входными данными и соответствующими видами деятельности; метод предусматривает использования средних величин, которые являются менее чувствительными к изменениям экономической конъюнктуры; точность результата зависит от исходных предположений, которые грунтуются на тенденциях предыдущий период); метод не является эффективным для анализа тех сфер, которые находятся в кризисном состоянии.

*Использование метода прогнозирования на основе многофакторной регрессии*

МФР – прогнозы используются для оценки объемов будущих доходов и затрат, которые зависят от других чем время факторов. Такими факторами, когда речь идет о доходах, могут быть налог на недвижимость (или его аналог), местные сборы и платежи, плата за разного рода разрешения и лицензии, которые выдаются местной властью, другие административные сборы. МФР – прогнозы могут также использоваться для оценки фискального влияния тех или других решений в области экономической политики. Наилучший результат этот вид прогнозирования дает в случае анализа долгосрочных следствий политики относительно городского развития, экономического использования на территории города, и т.п..

*Метод моделирования* очень распространенный подход к анализу, используемый в прогнозировании и планировании. Он базируется на разработке экономико-математических моделей и решении задач с помощью электронно-вычислительных машин. Моделирование позволяет учитывать множество факторов, вскрывать взаимосвязи и выбирать наилучшие варианты и решения. Вместе с тем всякая модель отражает действительные явления ограниченно, в пределах заданных параметров, что необходимо учитывать при анализе результатов решения задач на ЭВМ. Сущность экономико-математического моделирования в планировании финансовых показателей заключается в том, что оно позволяет найти количественное выражение взаимосвязи между финансовыми показателями и факторами, их определяющими. Эта связь выражается через экономико-математическую модель. Экономико-математическая модель представляет собой точное математическое описание экономического процесса, т.е. описание факторов, характеризующих структуру и закономерности изменения данного экономического явления с помощью математических символов и приемов (уравнений, неравенств, таблиц, графиков и т.д.). Модель может строиться по функциональной, или корреляционной, связи. Функциональная связь выражается в уравнении вида:

Y = f (x), (10)

где: Y – показатель;

х – факторы.

В экономико-математическую модель должны включаться только основные факторы. Проверка качества моделей производится практикой. Практика применения модели показывает, что сложные модели со множеством параметров оказываются зачастую непригодными для практического использования. Планирование основных финансовых показателей на основе экономико-математического моделирования является основой для функционирования автоматизированной системы управления финансами (АСУФ).

Все рассмотренные методы планирования применяются в комплексе; нельзя обойтись каким-либо одним из них, так как каждый помогает решать одну сторону проблемы. Но во всех случаях при разработке балансов, целевых комплексных программ, проектов обязательно требуются научно обоснованные нормативы.

Действующие методы управления бюджетно-налоговой системой не только не помогают, а достаточно часто вредят усилиям предприятий и регионов в развитии производства, повышении его эффективности и увеличении доходов предприятий, отраслей и бюджета. Методы увеличения доходов бюджета носят в основном фискальный характер и недостаточно учитывают такие показатели, как эффективность использования ресурсов, объемы производства и реализации продукции и услуг, стоимостную, отраслевую и региональную структуру экономики, уровень рентабельности и интенсификации производства и инфляции.

Поэтому есть острая необходимость в совершенствовании действующих и разработке новых методов анализа, прогнозирования и планирования бюджетного процесса на разных уровнях экономики, которые способствовали оптимизации финансовых отношений и взаимосвязей, определению показателей и резервов увеличения доходов, принятия обоснованных решений на основании многовариантных расчетов.

Что касается качества прогнозирования налоговых поступлений, то его сегодня тяжело назвать удовлетворительным. Сравнение плановых показателей с фактическими свидетельствует о том, что реальность прогнозов, утвержденных на государственном уровне, относительно небольшая. По отдельным (основным) видам налогов за исследуемый период существует разбег между фактическими и прогнозными значениями (до 150% для годовых показателей). Значительные ошибки имеют место не только в традиционно сложном для прогнозирования подоходного налога с граждан на, но и в налоге на прибыль предприятий коммунальной формы собственности.

Очевидно, что основная причина расхождения плановых объемов поступлений с фактическими скрывается в характере планирования, когда показатели рассчитываются не на основании реального потенциала налогообложения, а исходя из потребностей бюджета. Кроме того, сами методы прогнозирования строятся на сложной конструкции – прогноз на прогнозе. При этом совсем не учитывается одна из главных особенностей рыночной экономики – неопределенность спроса и, поэтому, уровня реализации продукции.

Еще одна проблема, касающаяся точности расчетов доходной части бюджета, связана с ее методикой. Рыночная экономика и возникновение субъектов хозяйствования различных форм собственности, а также нестабильность налогового законодательства существенно влияет на этот показатель бюджета. С одной стороны, потеря управляемости экономикой со стороны государства, выразившаяся в отсутствии финансовых планов субъектов хозяйствования негосударственных форм собственности, а также разрушение системы сбора экономической информации (ранее это осуществлялось по вертикали через плановые комиссии) не позволяет сделать точными расчеты предполагаемых поступлений в бюджет. С другой стороны, происходящие периодически изменения в налоговом законодательстве не дают возможности приблизить к максимальной точности расчеты доходов, так как неизвестна реакция предпринимателей, которые за это время продемонстрировали свою изобретательность в вопросе уклонения от уплаты налогов.

Таким образом, расчеты доходной части бюджета базируются на методике использования финансовых показателей, сложившихся или складывающихся фактически за предыдущий год с учетом инфляции и тенденций, наблюдаемых в макроэкономике.

При формировании доходов бюджета широко применяются общепринятые статистические методы (группировка, построение рядов динамики, исчисление средних и относительных показателей и др.), метод коэффициентов, нормативный, налоговый, метод перераспределения, дотации, субвенции, графики и диаграммы, аналитические таблицы и др.

Широко используется метод коэффициентов. Неоднократное увеличение цен на товары первой необходимости и другую продукцию, а также повышение заработной платы в бюджетных учреждениях регулируются через коэффициенты, а поэтому и расчеты бюджета производятся с применением коэффициентов. Главным недостатком метода коэффициентов является то, что он не стимулирует выявление резервов и не содействует внедрению режима экономики средств.

Нормативный метод основывается на использовании прогрессивных норм и нормативов, при этом учитывается особенности отраслей производственной и непроизводственной сфер, а также соответственные изменения в предшествующем периоде. Этот метод дает возможность объективно оценить потребности отраслей в финансовых ресурсах, создать реальные условия заинтересованности и ответственности в эффективном использовании финансовых ресурсов. В условиях перехода к рыночной экономике этот метод имеет особое значение, именно нормативный метод планирования финансовых ресурсов позволяет предусмотреть стратегические потребности в финансовых ресурсах.

Но нормативный метод планирования не является панацеей, его эффективность зависит от: согласованности методик определения норм и нормативов на всех уровнях в разные года; комплексности планирования по всем разделам, параграфам и статьям бюджетной классификации и по отраслям народного хозяйства; своевременной корректировки норм и нормативов, обоснованности методов их расчета; эффективности формирования и использования норм и нормативов.

Общая структура модели зависит от постановки задачи. В стандартной постановке задачи при разработке проекта бюджета задача состоит в расчете прогнозных поступлений по каждому источнику доходов бюджета отдельно. Сумма прогнозных поступлений по всем источникам доходов дает прогнозное значение совокупного дохода бюджета. В этом случае общая (эконометрическая) модель представляет собой совокупность моделей, которая состоит из регрессионных моделей для каждого вида доходов и модели совокупного дохода.

**3.2 Апробация модели прогноза доходов бюджета города и модели зависимости доходов бюджета от уровня экономического развития территории**

Для обработки исходных данных за 2003-2004гг. на ПЭВМ был использован пакет прикладных программ ППП ВР\_ STAT. С помощью данного пакета был успешно проведен анализ экономических данных в динамике, получены их статистические характеристики, определены и охарактеризованы тенденции развития изучаемого явления, позволяющие представить его изменение во времени в виде некоторой математической модели.

Было проведено изучение следующих временных рядов:

Y - доходы бюджета города, тыс. грн.;

X1 - подоходный налог, налог на прибыль, налог на увеличение рыночной стоимости;

X2 -налог на собственность;

X3 - сборы за специальное использование природных ресурсов

X4 - внутренние налоги на товары и услуги;

Х5 - другие налоги.

Получаем таблицу (Таблица 7) данных за 2003 и 2004гг. в соответствии с квартальным разбиением.(данные за четыре квартала 2003 года t =1..4, и 2004 года t=5..8)

Таблица 7 Исходные данные для апробации модели прогноза доходов бюджета города

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| T | Y | X1 | X2 | X3 | X4 | X5 |
| 1 | 16983,40 | 12945,72 | 108,108 | 1649,997 | 607,608 | 889,440 |
| 2 | 19530,91 | 8630,480 | 120,120 | 1936,953 | 675,120 | 592,960 |
| 3 | 22927,59 | 9925,052 | 80,080 | 2152,170 | 450,080 | 681,904 |
| 4 | 25475,10 | 11651,15 | 92,092 | 1434,780 | 517,592 | 800,496 |
| 5 | 18301,98 | 12340,30 | 145,176 | 2550,501 | 700,260 | 792,940 |
| 6 | 21047,28 | 13711,44 | 170,424 | 2833,890 | 466,840 | 911,881 |
| 7 | 24707,67 | 9140,960 | 189,360 | 1889,260 | 536,866 | 1070,469 |
| 8 | 27452,97 | 10512,10 | 126,240 | 2172,649 | 630,234 | 1189,410 |

Протокол компьютерной обработки данных в программе BP\_STAT представлен в приложении 4.

Выполнено аналитическое выравнивание временных рядов, т.е.выбрана функция модели, наилучшим образом описывающая экспериментальные данные. Использовался следующий набор функций:

Y(x) = a0 + a1 x,

Y(x) = a0 + a1 x + a2 x2,

Y(x) = a0 + ea1 x,

Y(x) = a0 + a1 / x,

Y(x) = a0 + a1 ln(x),

Y(x) = 1 / (a0 + a1 x),

Y(x) = 1 / (a0 + a1 e-x).

Построим две модели: линейную y=b0+b1x1+b2x2. и Кобба-Дугласса y=Axa11xa22, и проверим их на адекватность.

Итак, после обработки данных мы получили линейную регрессию:

Y=32987-1.08x1-35.96x2+0.83x3-15.02x4+14.54x5

Определено влияние каждого фактора в отдельности на величину поступлений как и установлено, описывается зависимостями: Вычисленные прогнозные значения каждого из факторов сохраняют сложившиеся тенденции развития.

Y=3044.876-0.755x1+eps;

Y=22024.48+0.224x2+eps;

Y=25085.775-1.46x3+eps;

Y=30276.933-14.35x4+eps;

Y=13292.674+10.114x5+eps.

Коэффициент корреляции К=0,86, коэффициент детерминации R2=0,73, наблюдаемое значение критерияFnabl=1,0931, число степеней свободы критерия Фишера k1= 5, k 2=2.

Чтобы найти уравнение степенной модели необходимо: произвести линеаризацию выборки по формулам v=lny, u1=lnx1, u2=lnx2. Найдем уравнение линейной регрессии для переменных V, u1=lnx1, u2=lnx2 и вернемся к переменнымY, X1, X2.

Данные для получения уравнения степенной модели представлены в таблице 2 приложения 4.

Нахождение уравнения линейной регрессии для переменных V, u1, u2, производится так же как для переменных y, x1, x2. Получаем следующие данные, представленные в Таблица 3 приложения 4.

Regression Summary for Dependent Variable: V

R= 0,83349709 RІ= 0,69471741 Adjusted RІ= F(5,2)=,91026 p<,59773 Std.Error of estimate: 0,17555

Проверим линеаризованную модель на адекватность. Коэффициент корреляции равен 0,83, коэффициент детерминации 0,69,число свободы критерия Фишера k1=5 и k2=2.

Возвратимся к исходным переменным:

V=14.52-0.59U1-0.59U2-0.20199U3+0.6289U4-37101U5

=>lny=14.52-0.592lnx1-20199lnx2-0.63lnx3+0.37lnx4-0.57lnx5 =>

=>y=e14.52x1-0.59x2-0.20x3-0.63x4+0.37. x 0.57.

Находим сумму квадратов остатков линейной модели (Таблица 4 приложения 4)

Для расчета квадратов остатков для степенной модели дополним таблицу 4 приложения4 двумя столбцами: *Ynelin*=1.97\*x10.21x(-0.03) и KV\_OSK+ (Y NRLIN-Y)2

В результате сформируем соответствующую таблицу (Таблица 5 приложения 4)

Теперь выберем модель по сумме квадратов остатков. Для линейной модели сумма квадратов квадратов остатков меньше, чем для степенной, следовательно выбираем модель линейную, следовательно модель, описывающая процесс формирования доходов бюджета города имеет вид:

Y(1)=32987-1.08x1-35.96x2+0.83x3-15.02x4+14.54x5

В этой модели учтены количество плательщиков налога (юридических и физических лиц). Степень влияния исследуемых факторов очень высока т.к. коэффициент детерминации равен 0,73 (около1,0)

Теперь рассмотрим временные ряды по следующим показателям:

Y - доходы бюджета города, тыс.грн.;

X1 - объем производства промышленной продукции в действующих ценах (тыс. грн.);

X2 - ФОТ всего по городу (тыс. грн.);

X3 - среднесписочная численность всех работающих (чел.);

X4 - прибыль к налогообложению (тыс. грн.).

Получаем данные за 2001 и 2004гг. в соответствии с квартальным разбиением.(Таблица 6 приложения 4). Здесь мы располагаем выборкой объема *n* = 16; число независимых переменных (факторов) *k* = 4. Матрица *Х* должна содержать 5 столбцов размерности 16.

Обработав данные, получаем следующие показатели:

Regression Summary for Dependent Variable: Y

R= 0,93084604 RІ= 0,86647435 Adjusted RІ=0,81791957; R= 0,93084604 RІ=,86647435 Adjusted RІ=,81791957 F (4,11)=17,845 p<,00009 Std.Error of estimate: 1940,1

В окне *Mult. Regr. Results* имеем основные результаты: коэффициент детерминации *R*2 = 0.81791957.Коэффициент корреляции К=0,86. Согласно распределению *F* (4,11) Фишера число степеней свободы равны k1= 4, k2=11,наблюдаемое значение критерияFnabl=17,845.

Таблица 8 Параметры модели 1 зависимости доходов бюджета города от уровня экономического развития территории

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | X1 | X2 | X3 | X4 | Y | Y\_REGR |
| 1 | 101499,8 | 35502,20 | 64765,12 | 7491,000 | 20101,60 | 19578,07 |
| 2 | 116724,8 | 40827,53 | 64127,04 | 8614,650 | 23116,84 | 22622,74 |
| 3 | 137024,7 | 47927,97 | 63488,96 | 10112,85 | 27137,16 | 25640,11 |
| 4 | 152249,7 | 53253,30 | 62850,88 | 11236,50 | 30152,40 | 28684,78 |
| 5 | 156777,8 | 49802,60 | 62390,02 | 16235,40 | 22041,00 | 22359,94 |
| 6 | 180294,5 | 57272,99 | 61775,34 | 18670,71 | 25347,15 | 23961,53 |
| 7 | 211650,0 | 67233,51 | 61160,66 | 21917,79 | 29755,35 | 25093,01 |
| 8 | 235166,7 | 74703,90 | 60545,98 | 24353,10 | 33061,50 | 26694,61 |
| 9 | 243868,2 | 70035,00 | 59542,94 | 46714,80 | 25475,10 | 18451,45 |
| 10 | 280448,4 | 80540,25 | 58956,32 | 53722,02 | 22927,59 | 17236,72 |
| 11 | 329222,1 | 94547,25 | 58369,69 | 63064,98 | 19530,91 | 14658,93 |
| 12 | 365802,3 | 105052,5 | 57783,06 | 70072,20 | 16983,40 | 13444,20 |
| 13 | 310554,0 | 91611,00 | 60392,50 | 29700,00 | 18301,98 | 10956,35 |
| 14 | 299052,0 | 88218,00 | 59797,50 | 28600,00 | 21047,28 | 15004,95 |
| 15 | 276048,0 | 81432,00 | 59202,50 | 26400,00 | 24707,67 | 20186,65 |
| 16 | 264546,0 | 78039,00 | 58607,50 | 25300,00 | 27452,97 | 24235,25 |

Выполнено аналитическое выравнивание временных рядов, т.е.выбрана функция модели, наилучшим образом описывающая экспериментальные данные.

Итак, после обработки данных мы получили линейную регрессию:

Y= 337473,3 – 0,6\*X1 + 1,7\*X2 – 4,9\*X3

Теперь определим влияние каждого фактора в отдельности на величину поступлений. Вычисленные прогнозные значения каждого из факторов сохраняют сложившиеся тенденции развития.

Y=29082,496-021x1+eps;

Y=29364,85-0,74x2+eps;

Y=1039,996-0.415x3+eps;

Y=27266,466-0,105x4+rps;

Т.к. коэффициент для X4=0, то расчеты функцииY соответственно будут иметь следующий результат (Таблица 9):

Таблица 9 Параметры модели 2 зависимости доходов бюджета города от уровня экономического развития территории

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | X1 | X2 | X3 | Y | Y\_REGR1 |
| 1 | 101499,8 | 35502,20 | 64765,12 | 20101,60 | 20312,69 |
| 2 | 116724,8 | 40827,53 | 64127,04 | 23116,84 | 23889,90 |
| 3 | 137024,7 | 47927,97 | 63488,96 | 27137,16 | 27617,30 |
| 4 | 152249,7 | 53253,30 | 62850,88 | 30152,40 | 31194,51 |
| 5 | 156777,8 | 49802,60 | 62390,02 | 22041,00 | 24524,60 |
| 6 | 180294,5 | 57272,99 | 61775,34 | 25347,15 | 26873,23 |
| 7 | 211650,0 | 67233,51 | 61160,66 | 29755,35 | 29000,77 |
| 8 | 235166,7 | 74703,90 | 60545,98 | 33061,50 | 31349,40 |
| 9 | 243868,2 | 70035,00 | 59542,94 | 25475,10 | 22639,35 |
| 10 | 280448,4 | 80540,25 | 58956,32 | 22927,59 | 22475,15 |
| 11 | 329222,1 | 94547,25 | 58369,69 | 19530,91 | 21298,05 |
| 12 | 365802,3 | 105052,5 | 57783,06 | 16983,40 | 21133,85 |
| 13 | 310554,0 | 91611,00 | 60392,50 | 18301,98 | 17301,85 |
| 14 | 299052,0 | 88218,00 | 59797,50 | 21047,28 | 21011,15 |
| 15 | 276048,0 | 81432,00 | 59202,50 | 24707,67 | 25514,25 |
| 16 | 264546,0 | 78039,00 | 58607,50 | 27452,97 | 29223,55 |

Соответственно уравнение регрессии теперь будет иметь следующий вид:

Y(2)= 334657,7 – 0,6\*X1 + 1,8\*X2 – 4,9\*X3

В столбце Y\_REGR1 (Таблица 10)приведены показатели, рассчитанные по выше предложенной модели.

В столбце *St. Err*. *Of B* (Таблица 7 приложение 4*)* указаны стандартные ошибки *sj* оценок коэффициентов, видно, что стандартные ошибки в оценке всех коэффициентов не превышают самих коэффициентов, что говорит о статистической надежности последних.

Из полученных выше прогнозных показателей, составим таблицу 11, в которой отобразим сравнение полученных нами прогнозных показателей с фактическим исполнением бюджета за период 2001-2004гг в разрезе каждого квартала.

Таблица 11 Проверка модели 2 на относительную погрешность

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| период | Бюджет(факт), тыс.грн. | Согласно предложенной модели, тыс.грн. | Отклонение (%) |
| 2001г.,Iкв. | 20 101,60 |  |  |
| IIкв. | 23 116,84 | 20 312,69 | 13,80 |
| IIIкв. | 27 137,16 | 23 889,90 | 13,59 |
| IVкв. | 30 152,40 | 27 617,30 | 9,18 |
| 2002г.,Iкв. | 22 041,00 | 31 194,51 | 29,34 |
| IIкв. | 25 347,15 | 24 524,60 | 3,35 |
| IIIкв. | 29 755,35 | 26 873,23 | 10,72 |
| IVкв. | 33 061,50 | 29 000,77 | 14,00 |
| 2003г.,Iкв. | 25 475,10 | 31 349,40 | 18,74 |
| IIкв. | 22 927,59 | 22 639,35 | 1,27 |
| IIIкв. | 19 530,91 | 22 475,15 | 13,10 |
| IVкв. | 16 983,40 | 21 298,05 | 20,26 |
| 2004г.,Iкв. | 18 301,98 | 21 133,85 | 13,40 |
| IIкв. | 21 047,28 | 17 301,85 | 21,65 |
| IIIкв. | 24 707,67 | 21 011,15 | 17,59 |
| IVкв. | 27 452,97 | 25 514,25 | 7,60 |
| Ср.% отклонения |  |  | 13,84 |

Исходя из данных Таблица 11 фактическое отклонение от значений, вычисленных по предложенной модели, описывающий процесс в среднем составляет 13,84%, что находится в границах допустимого значения(15%), значит предоставленная нами модель Y(2)= 334657,7 – 0,6\*X1 + 1,8\*X2 – 4,9\*X3 довольно точно описывает процесс и может использоваться в прогнозировании поступлений доходов городского бюджета.

Рассчитаем прогнозные показатели доходов бюджета г.Краматорск на I квартал 2005 года. Подставляем в модель(2) исходные данные:

Х1 = 264546, Х2 = 78039, Х3 = 58607,5

Yфакт=26537,97

Y(2)= 334657,7 – 0,6\*X1 + 1,8\*X2 – 4,9\*X3

Y(2)= 334657,7 – 0,6\*264546 + 1,8\*78039 – 4,9\*58607,5 =

= 334657,7-158727,6+140470,2-287176,75 = 29223,55

Находим отклонение фактического значение от значения, вычисленного по модели, описывающей процесс:

Yпрогно–з Yф = 29223,55 – 26537,97 = 2685,58

Относительная ошибка

(Yпрогноз - Yф) / Y 100% = (2685,58/26537,97)\*100% = 10,12%

Ошибка в пределах допустимого (15%), значит модель достаточно точно описывает процесс.

**3.3 Оценка экономического потенциала реализации бюджетной программы города**

В рейтинге городов и районов Донецкой области, Краматорск, по выполнению плана доходов городского бюджета занимает первое место, по финансовому положению предприятий – четвертое место, по объемам розничного товарооборота на одного жителя – третье место [6]. Процессы стабилизации и некоторого роста в экономической сфере влекут за собой позитивные изменения на рынке труда.

Использование упрощенной системы налогообложения (фиксированный налог, единый налог, спецпатент) благоприятствовали развитию в городе малого бизнеса.

На 10 тысяч населения города приходится 64 малых предприятия, что в 1,3 раза больше чем в области.

Предприятиями и учреждениями города был получен позитивный финансовый результат 99,7 млн. грн. Увеличилось количество прибыльных предприятий в сравнении с аналогичным периодом в 2003 году. Уменьшилось количество предприятий, работающих убыточно на 6 единиц, сумма убытков составила 15,4 млн. грн.

По состоянию на 01.01.2005г. в городе было одобрено к реализации 5 инвестиционных проектов на общую сумму 30 млн. долларов США.

На предприятиях, которые реализуют инвестиционные проекты, произведено продукции на сумму 274,9 млн. грн. и сохранено более 9 тыс. действующих рабочих мест. Объем полученных предприятиями льгот составил 9 млн. грн..

В 2004 году в бюджете города поступило доходов на сумму 76581.5 млн. грн. или выполнение годового планового задания всего на 88,2%, что в свою очередь не позволило удовлетворить социальные потребности населения города в полном объеме.

В целом по городу средняя заработная плата работающих выросла с 624,7 грн. в 2003 г. до 756.54 грн. в 2004г., в том числе в промышленности с 775,0 грн. до 939,42грн. соответственно.

Бюджет города на 2005 год планируется в сумме 80916,4 тыс. грн., в том числе 1219,8 тыс. грн. из этой суммы должны будут переданы в государственный бюджет [5].

Принятый бюджет на 2005 год на данный момент не выполняется. Вместо запланированных ежемесячно 5,5 млн. грн. доходов поступает 4-4,5 млн. грн.

Нужно отметить, тот факт, что бюджет города Краматорск формируется в основном за счет поступлений и сборов от предприятий машиностроительного комплекса, крупнейшим из которых является ЗАО НКМЗ, основными партнерами которого являются страны дальнего зарубежья.

Напряженная обстановка в мировой экономике отрицательно влияет на результаты предприятия. Но несмотря на это, стабильно выплачиваемые бонусы на сумму 78131 тыс. грн., ЗАО НКМЗ обеспечил дополнительное поступление налога с доходов физических лиц в местный бюджет в сумме 7617,8 тыс. грн.

Теперь исследуем результаты расчетов по методике, применяемой в финотделе в процессе планирования и прогнозирования доходов.

Расчет поступлений доходов в бюджет г. Краматорск на 2005 год. Расчет осуществлен с учетом статей 64,65,66, и 69 Бюджетного кодекса Украины. Согласно п.5 ст. 98 Бюджетного Кодекса для расчета индекса относительной налогоспособности на 2005 год взяты данные о фактическом исполнении бюджета за три предыдущих бюджетных периода.

Проанализировав показатели из ниже приведенной таблицы 12, в которой приведен расчет поступлений доходов в бюджет г.Краматорск на 2005 год (Корзина 1) видно, что ожидаемые поступления в 2004 от налога с доходов граждан по сравнению с фактическими показателями снизился на 1100,3 тыс. грн., что составляет 16,4%.

Так же в 2005 году ожидается увеличение поступлений доходов в бюджет г.Краматорск (Корзина 1) от штрафов или от образованных ними в установленном порядке административных комиссий, а так же платы за регистрацию предпринимательской деятельности на 72,1 тыс. грн. и 1,1 тыс. грн. соответственно (что составляет 41,9% и 2% от этих показателей по состоянию на 2003 год). в тоже время прогнозируется уменьшение поступлений от платы за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности на 105,8 тыс. грн., что на 4,7% ниже показателей 2003 года. в то же время, если рассматривать прогноз 2005 года, то поступления по статьям дохода, учитываемых при определении межбюджетных трансфертов, то здесь в основном наблюдается тенденция уменьшения поступлений.

Если мы сравним суммы поступлений по первой корзине за 2003 и 2005 годы, то они сократились на 10,5% по сравнению с 2003 годом и на 13,7% по сравнению с этими же показателями на 2004 год. При этом наблюдалась тенденция уменьшение этих поступлений в 2004 году на 12,3% по сравнению с 2003 годом.

Таблица 12 Доходы, учитываемые при определении бюджетных трансфертов (Корзина 1)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Доходы местного бюджета** | **Факт 2003г.** | **План 2004г.** | **Факт 2004г.** | **Прогноз 2005г.** |
| **1** | Подоходный налог с граждан | 45704,80 | 52234,40 | 47851,10 | 40832,00 |
| **2** | Госпошлина, в части принадлежащей соответствующим бюджетам | 766,60 | 673,00 | 673,00 | 673,00 |
| **3** | Плата за гос.регестрацию предпринимательской деятельности, выполняемая исполнительными органами местных советов | 54,40 | 55,00 | 55,00 | 55,00 |
| **4** | Плата за торговый патент на некоторые виды предпринимательской деятельности, выполняемые исполнительными органами местных советов | 2264,80 | 2159,00 | 2159,00 | 2100,00 |
| **5** | Поступления штрафов, взимаемые исполнительными органами местных советов, или образованные ними в установленном порядке административными комиссиями | 171,90 | 135,00 | 244,00 | 135,00 |
| **6** | Единый налог для субъектов малого предпринимательства в части, которая принадлежит соответствующим бюджетам | 1404,50 | 1300,00 | 1300,00 | 1300,00 |
|  | ВСЕГО | 50367,00 | 56556,40 | 52282,10 | 45095,00 |

Проанализируем поступления доходов г.Краматорск, которые не учитываются при определении межбюджетных трансфертов (Корзина 2).

По итогам поступлений доходов Корзины 2 (Таблица 13) прогнозные поступления в 2005 сократились по сравнению с 2003 годом на 15,4%, и на 19,9% в сравнении с показателями 2004 года.

В основном тенденция снижения наблюдается по поступлениям сумм процентов за пользование временно свободными бюджетными средствами на 51,8% и 50,6% соответственно по сравнению с 2003 и 2004 годами.

Хотя в тоже время поступления от местных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет местного самоуправления г.Краматорск незначительно увеличились.

Таблица 13 Доходы, не учитываемые при определении межбюджетных трансфертов (Корзина 2)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Доходы местного бюджета** | **Факт 2003г.** | **План 2004г.** | **Факт 2004г.** | **Прогноз 2005г.** |
| **1** | Местные налоги и сборы, которые зачисляются в бюджет местного самоуправления | 2373 | 2380 | 2377 | 2380 |
| **2** | Плата за землю | 9444,2 | 7820 | 7813,3 | 7820 |
| **3** | Поступления сумм процентов, за пользование временно свободными бюджетными средствами | 414,6 | 199,9 | 405 | 200 |
| **4** | Налог на промысел, зачисляемый в бюджет местного самоуправления | 15 | 15,7 | 15 | 15,7 |
| **5** | Фиксированный сельхоз налог в части, зачисляемой в бюджет местного самоуправления | 114,5 | 94 | 94 | 94 |
| **6** | Плата за аренду имущественных комплексов, находящихся в коммунальной собственности | 268,9 | 280 | 244 | 280 |
| **7** | Поступления от местных денежно-вещевых лотерей |  |  |  |  |
| **8** | Налог на прибыль предприятий коммунальной собственности |  | 2815,8 | 2760 | 324 |
| **9** | Платежи за пользование недрами | 0,1 | 4,2 |  |  |
| **10** | Другие поступления, в т.ч.: |  |  |  |  |
|  | др. поступления, предусмотренные законом | 54,6 | 37,7 | 212 | 30 |
|  | налоги, не внесенные в другие категории |  | 15,3 |  |  |
|  | плата за содержание детей в школах-интернатах | 0,3 | 2,3 | 0,4 | 2 |
|  | поступления от сумм кред. и деб.задолженностей | 1,6 | 1 | 1 | 1 |
|  | др. неналоговые поступления |  |  |  |  |
| **11** | Поступление средств от приватизации имущества, находящейся в коммунальной собственности (по 2001году) | 346,7 |  |  |  |
| **12** | Поступления от продажи земли (по 2001 году) | 148,8 |  |  |  |
|  | ВСЕГО | 13182,3 | 13665,9 | 13921,7 | 11146,7 |

Проанализировав прогнозируемые поступления в спецфонд, представленные в таблице 14, мы видим, что они в сравнении с 2003 и 2005 годом сократились на 4381,3тыс. грн. и на 2087,8тыс. грн. соответственно.

Таблица 14 Доходы спецфонда

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№ п/п** | **Доходы местного бюджета** | **Факт 2003г.** | **План 2004г.** | **Факт 2004г.** | **Прогноз**  **2005г.** |
| **1** | Налог с владельцев транспортных средств, в части, которая учитывается в соответствующий бюджет | 631,20 | 432,20 | 432,00 | 432,00 |
| **2** | Поступление дивидендов от участия в уставных фондов субъектов предпринимательской деятельности |  |  |  |  |
| **3** | Плата за загрязнение окружающей среды, в части которая зачислятся в соответствующий бюджет | 176,10 | 160,00 | 160,00 | 175,00 |
| **4** | Средства от отчуждения имущества которое находится в коммунальной собственности |  | 292,60 | 100,00 | 90,00 |
| **5** | Поступления от продажи земли |  | 180,00 | 162,00 | 180,00 |
| **6** | Собственные поступления от бюджетных учреждений, которые удерживаются с соответствующего бюджета | 6551,00 | 4000,00 | 2091,00 | 2100,00 |
|  | ВСЕГО | 7358,30 | 5064,80 | 2945,00 | 2977,00 |

Общий фонд бюджета в прогнозе на 2005 год составит: 45095+11146,7=56241,7 т.грн.(Корзина 1+Корзина 2)

Бюджет города: 56241,7 +2977 =59218,7 т.грн.(Общий фонд+Спецфонд)

Таблица 15 Индекс налогоспособности по доходам, который учитывается при определении межбюджетных трансфертов

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | проект на 2005 по расчетам Минфина | Среднегодовой за 2001 - 2004 гг коэффициент динамики индекса относительной налогоспособности (Kdin) | Индекс на 2005г., скорректированный на коэффициент динамики относительной налогоспособности за 1998-2001гг |
| 1,1638 | 1,2746 | 1,4737 | 1,7189 | 1,4872 | 1,1393 | 1,6944 |

Среднегодовой коэффициент динамики индекса относительной налогоспособности = (1.2746 / 1.1638+1.4737 / 1.2746+1.7189 / 1.4737) / 3 =1.1393

Индекс налогоспособности на 2005г. = 1,4872 \* 1,1393 = 1,6944

Коэффициент прироста индекса относительной налогоспособности равен: (1,6944-1,4872)/1,4872 = 0,1393

После приведенного выше расчета индекса относительной налогоспособности г.Краматорск, необходимо отметить тот факт, что для этого расчета взяты данные о фактическом исполнении бюджета за три предыдущих бюджетных периода. При этом в этих расчетах не учтены такие факторы, как «разовые платежи», которые имели место как в 2003г. так и в 2004г.

Так в 2003 году значительные фактические поступления по налогу на прибыль предприятий коммунальной собственности обеспечены за счет списания кредиторской задолженности с истекшим сроком исковой давности. Выполнение планового задания обеспечено, в основном, за счет поступлений от «Краматорской ТЕЦ» в сумме 697,2 тыс. грн., и «Краматорской теплосети» в сумме 1089,0 тыс. грн.

Значительное перевыполнение плана в 2003 году было обеспечено поступлением подоходного налога за счет выплаты ЗАО НКМЗ премий в размере 83327,5 тыс.грн. В 2003г. от ЗАО НКМЗ поступило 37910,6 тыс. грн. подоходного налога с граждан, что составляет 51,5% всех поступлений.

Все вышеперечисленные факторы повлекли за собой значительное увеличение прогнозного объема доходов на 2005 год, который на настоящий момент из-за утвержденных высоких показателей не выполняется.

Т.е. в данном случае не учитывается специфика объективных факторов, присущих рассматриваемому нами городу.

Для частичного решения этой проблемы, необходимо применяемые в расчете фактические данные о доходах за 2002 - 2004 годы для определения показателей доходов на 2005 год, уменьшить на поступления таких «разовых платежей», которые имели место в нашем случае.

Для обоснования данного предложения необходимо внести в формулу расчета индекса относительной налогоспособности корректирующий коэффициент.

Для более эффективного расчета доходов городского бюджета необходимо учитывать их особенности формирования. Для этого нужно использовать внутригородскую методику определения межбюджетных трансфертов на уровне поселков. Это обеспечит наиболее правильное перераспределение городских бюджетных средств, что в конечном итоге отразится на социальном развитии самого города в целом.

Из вышесказанного следует отметить то, что все эти факторы могут иметь положительное влияние на доходную базу города Краматорск. В свою очередь, этот процесс требует качественного исполнения. Необходимо учитывать, что финансовое управление создается городским советом для осуществления функций по управлению и эффективному использованию имущества, находящегося в городской коммунальной собственности, планированию социально-экономических процессов, разработке и реализации программ и планов экономического и социального развития города, выявлению и привлечению в местный бюджет дополнительных финансовых ресурсов, рациональному использованию бюджетных средств при проведении закупок товаров, работ и услуг, расширению инвестиционной деятельности, оперативному управлению этими процессами в пределах, определенных законодательством и городским советом.

Реализация перечисленных функций управления должна быть ориентирована на создание стабильной и достаточной доходной базы бюджета города.

Проанализировав действующий механизм управления доходами бюджета города Краматорск, можно отметить тот факт, что методика формирования местных бюджетов имеет как положительные, так и отрицательные моменты и как любое новшество требует дальнейшего совершенствования. Этот факт подтверждается в процессе исполнения бюджета.

Прежде всего, формульный подход к определению показателей доходов местных бюджетов не учитывает влияния на формирования межбюджетных отношений специфики города и объективных факторов, характерных для отдельных городов и районов. Управление доходами в процессе формирования бюджета города заключается в использовании наиболее подходящей модели, учитывающей особенности этого процесса.

Для более эффективного расчета доходов городского бюджета необходимо учитывать особенности их формирования. Для обеспечения мониторинга формирования бюджета города и обеспечения прозрачности этого процесса необходимо разрабатывать внутригородскую методику определения межбюджетных трансфертов на уровне поселков.

Местные бюджеты отличаются весьма динамичностью, поэтому в процессе их формирования необходимо учитывать объемы мобилизуемых бюджетных ресурсов.

Для повышения эффективности управления доходами бюджета города необходимо:

* дополнительное развитие демократических принципов;
* реструктуризировать доходы местных бюджетов в сторону увеличения доли собственных доходных источников;
* формировать доходы бюджета территории с учетом специфики ее социально-экономического развития.

# 

# Заключение

Комплексное исследование механизма управления доходами бюджета города позволило выявить причины, сдерживающие эффективность управленческого процесса. Теоретическая значимость работы заключается в разработке научно-обоснованных рекомендаций и теоретических основ механизма управления доходами бюджета города.

В первом разделе данной работы была раскрыта роль местного бюджета в системе социально-экономического развития территории; было раскрыто содержание и дана характеристика элементов системы управления местных бюджетов, на основании чего можно отметить следующее:

- местные бюджеты как составные звенья консолидированного бюджета являются его неотъемлемой частью. Они как раз и составляют важную часть той совокупности, которая используется для анализа и определения условий регулирования экономического и социального развития как отдельных территорий, так и государства в целом.

- экономическим механизмом обеспечения постоянного развития городов, прежде всего, является развитие производственного потенциала, а также эффективное пополнение бюджета, привлечение отечественных и иностранных инвестиций в региональную экономику.

Основными направлениями управления доходами местного бюджета является формирование доходной части и ее исполнение. Эффективность управления доходами бюджета, как в процессе формирования, так и в процессе исполнения городского бюджета заключается в правильном подходе к процессу его прогнозирования и планирования. При этом по каждому направлению должны реализовываться функции анализа, контроля и мотивации.

Главным является и тот факт, что на данный период времени нет надежной базы данных, на основании которых можно делать прогнозы. Одним из направлений эффективного формирования доходной части бюджета является детальный анализ выполнения каждой статьи на протяжении предыдущих лет с учетом определенных объективных причин отклонения от предусмотренных показателей.

Налоги являются главным источником доходов бюджета. Отталкиваясь от ситуации, сложившейся как на местном уровне, так и в стране в целом можно отметить то, что налогообложение должно базироваться на показателях законодательно закрепленной системы бухгалтерского и статистического учета, построенного с учетом международных требований и стандартов. Тем не менее, налоговая система должна быть стабильной, а в случае принятия решения относительно уменьшения налогов, необходимо изыскать источники пополнения выпадающих бюджетных доходов. Налоги в данной ситуации, выполняя свою фискальную функцию, должны в то же время являться инструментом перераспределения денежных средств, тем самым стимулируя воспроизводственный процесс.

Проанализировав механизм управления доходами бюджета города можно выделить основные методы межтерриториального регулирования доходов, к которым относятся дотации выравнивания и которые служат двойной цели: обеспечение достаточности доходов местных бюджетов с учетом их доходной способности и выравнивание уровней налогоспособностей местных бюджетов с разными объемами уровней корзин доходов. В Бюджетном Кодексе определен формульный подход, который должен использоваться, помимо этого в нем предусмотрены ключевые параметры, которым должна соответствовать формула.

Внедрение формульной трансфертной системы позволяет достичь нескольких целей реформы межбюджетных отношений, включая улучшение прозрачности бюджетных решений, обеспечение автономности местных расходов, справедливого географического распределения бюджетных ресурсов и правильных стимулов относительно экономического использования и мобилизации местных доходов.

Можно отметить то, что определенные подходы к разграничению местных доходов, а именно формирование корзин доходов, одна из которых учитывается при определении объемов межбюджетных трансфертов, а другая предназначена для финансирования собственных полномочий местных органов власти. Другими словами такое законодательное закрепление перечня доходов создает отличные условия для перспективного планирования доходов территории.

В свою очередь, при формировании доходов бюджета могут широко применятся общепринятые статистические методы (группировка, построение рядов динамики, исчисление средних и относительных показателей и др.), метод коэффициентов, нормативный, налоговый, метод перераспределения, дотации, субвенции, графики и диаграммы, аналитические таблицы и др.

Апробация предлагаемого механизма на уровне г.Краматорска позволила при формировании бюджета учесть факторы, наиболее влияющие на объемы мобилизуемых бюджетных ресурсов. Это, в свою очередь, положительно отразилось на сбалансированности не только экономического, но и социального развития города.