

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЦЕНТР ЗДВН
КАФЕДРА ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦТВА
ЛЦДН у м. _____
(місто знаходження НКП)

До захисту допускається
Завідувач кафедри, проф.
_____ В. М. Боронос
« ____ » _____ 20__ р.

ДИПЛОМНА РОБОТА

НА ТЕМУ:

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ДЛЯ ЕКОНОМІКИ
РЕГІОНІВ

Освітній рівень “Бакалавр”

Спеціальність 072 Фінанси, банківська справа та страхування

Керівник роботи:

(підпис)

С.В. Похилько

(ініціали, прізвище)

Студент:

(підпис)

Ю.С. Судико

(ініціали, прізвище)

Група:

Фдн-61н

Суми
2020

ЗАВДАННЯ
до дипломної роботи

РЕФЕРАТ

Дипломна робота: 37 стор., 3 табл., 6 рис., 22 джерела.

Об'єктом дослідження у роботі є міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання та економічного розвитку регіонів.

Предметом дослідження є фінансові відносини, що виникають між бюджетами різних рівнів у процесі надання міжбюджетних трансфертів.

Метою цієї роботи є проаналізувати додаткові ризики та визначити роль бюджетних трансфертів для економіки регіонів в умовах кризових явищ та економічних обмежень, викликаних пандемією.

Методи дослідження, що використані у роботі: метод аналізу, синтезу, логічного узагальнення, кореляційний аналіз, графічний метод.

У першому розділі досліджуються соціо-економічні виклики розвитку регіонів на сучасному етапі в умовах обмеженість фінансових ресурсів, розглядається фіскальна позиція місцевих бюджетів

У другому розділі роботи проведений аналіз тенденцій формування доходної бази місцевих бюджетів факторів впливу на основні показники бюджету, стан та перспективи формування доходної бази місцевих бюджетів.

У третьому розділі запропоновані шляхи удосконалення міжбюджетних відносин на принципах удосконалення механізму міжбюджетних трансфертів.

ФІСКАЛЬНА ПОЗИЦІЯ, МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ, МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ, ДОХОДИ БЮДЖЕТУ, МЕХАНІЗМ ТРАНСФЕРТІВ

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
1 ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ТА ОБМЕЖЕНІСТЬ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ.....	7
1.1 Фіскальна позиція регіональних та місцевих бюджетів в умовах сучасної кризи	7
1.2 Напрями посилення ризиків, що потребують надання міжбюджетних трансфертів: міжнародний досвід	11
2 АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ ФОРМУВАННЯ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	17
2.1 Аналіз факторів впливу на основні показники бюджету.....	17
2.2 Сучасний стан та перспективи формування доходної бази місцевих бюджетів.....	23
3 ПРИНЦИПИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ.....	27
ВИСНОВКИ.....	34
ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ	36
ДОДАТОК А – Динаміка дефіцитів/профіцитів місцевих бюджетів	39

ВСТУП

Розвиток громад вимагає спроможних місцевих бюджетів, які є рушіями економічного та соціального розвитку. Міста володіють величезним невикористаним економічним потенціалом, який потрібно розвивати для створення добробуту та економічних можливостей. Однак навіть найкращі плани розвитку ризикують закінчитись невдачею, якщо вони не супроводжуються фінансовими та регуляторними стратегіями впровадження. Стратегічні інвестиції повинні йти поряд із стратегічними механізмами фінансування та підтримуючими системами управління.

В даний час багато місцевих органів влади в країнах з перехідною економікою стикаються з майже неможливим завданням фінансування інфраструктури та послуг, необхідних для задоволення основних потреб населення, в той час як перспективні капіталовкладення неможливі з фінансових причин. Місцеве фінансове управління часто страждає через відсутність технологічної інфраструктури та потужностей, а можливості для отримання доходів часто обмежуються неадекватними регуляторними рамками. Відставання витрат у державному секторі впливає на місцеву економічну активність, створюючи цикл бюджетних дефіцитів та економічну стагнацію.

Однак системи фінансування можуть створити можливості для узгодження місцевих потреб з інституційними рамками та інструментами для отримання доходу. У цьому контексті механізм міжбюджетних трансфертів є вкрай важливим для у побудові дієвих систем фінансування на місцевому рівні, особливо в умовах кризи, викликаній пандемією коронавірусу, що зумовила досить серйозні економічні труднощі і запустила економічну стагнацію та серйозне навантаження на публічні фінанси.

Метою цієї роботи є проаналізувати додаткові ризики та визначити роль бюджетних трансфертів для економіки регіонів в умовах кризових явищ та економічних обмежень, викликаних пандемією.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1. Розглянути фіскальну позицію регіональних та місцевих бюджетів в умовах сучасної кризи.
2. Виділити напрями посилення ризиків, що потребують надання міжбюджетних трансфертів.
3. Провести кореляційно-регресійний аналіз факторів впливу на основні показники бюджету.
4. Проаналізувати сучасний стан та перспективи формування доходної бази місцевих бюджетів.
5. Узагальнити принципи удосконалення механізму міжбюджетних трансфертів.

Об'єктом дослідження у роботі є міжбюджетні трансфери як інструмент фінансового вирівнювання та економічного розвитку регіонів.

Предметом дослідження є фінансові відносини, що виникають між бюджетами різних рівнів у процесі надання міжбюджетних трансфертів.

Методи дослідження, що використані у роботі: метод аналізу, синтезу, логічного узагальнення, кореляційний аналіз, графічний метод.

Фактологічною основою роботи є: офіційні статистичні дані державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Міжнародного валютного фонду, країн економічного співробітництва та розвитку, періодична наукова література.

1 ПРОБЛЕМА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ТА ОБМЕЖЕНІСТЬ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

1.1 Фіскальна позиція регіональних та місцевих бюджетів в умовах сучасної кризи

Спалах пандемії у 2020 році може вплинути на фіскальну позицію органів влади на місцевому рівні як з боку видатків, так і з боку доходів. Що стосується витрат, місцева влада може зазнати серйозних наслідків у цій початковій фазі, що підштовхує попит на медичні послуги та витрати на соціальний захист. З іншого боку, витрати на соціальний захист можуть впливати набагато довше, залежно від тривалості економічної кризи. Що стосується доходів, то для місцевих бюджетів можуть спостерігатися падіння доходів через ослаблення економічної активності та зміни податкової політики. Як результат, місцеві бюджети можуть постраждати від подвійного впливу: від більших витрат і зниження податкових надходжень, що може порушити їх фіскальний баланс (така ситуація трапилася під час Великої рецесії). Не всі місцеві бюджети піддаються однаковим ризикам – більшу вразливість мають ті місцеві бюджети, які залежать від мінливих податкових баз та мають великі обов'язки в галузі охорони здоров'я, громадської безпеки та соціального забезпечення.

Місцеві бюджети з більшою залежністю від податків, пов'язаних з економічною діяльністю (податки на бізнес, ПДВ) будуть відчувати фінансові наслідки кризи, в тому числі зміни податкової політики.

В даний час місцеві бюджети отримують податкові надходження від власних джерел із цілого ряду доходів, при цьому податки на доходи, майно та споживання є основними джерелами. Інші податки відіграють порівняно незначну роль. Сам податковий набір сильно пов'язаний зі ступенем децентралізації. У країнах, де виплати податків за національне господарство затримуються, місцеві бюджети зазнають втрат доходів. Вплив відстрочки оподаткування на місцеві бюджети буде змінюватися відповідно до відносної

важливості відкладеного податку до бази оподаткування загальнодержавних податків. Аналогічно, вплив кризи на загальні доходи місцевих бюджетів буде змінюватися відповідно до еластичності доходів бази оподаткування. Наприклад, більша залежність місцевих бюджетів від податку на прибуток щодо податку на нерухомість характерна для країн з вищими рівнями субнаціональної фіскальної самостійності. Серед цих країн існує зворотна кореляція між еластичністю податку на прибуток та внеском податку на майно до податкової бази місцевих бюджетів що відповідає відповідній роботі [1]. Це говорить про те, що місцеві бюджети, які більше залежать від оподаткування доходів, зіткнуться з особливими ризиками. У країнах, де місцеві бюджети здебільшого покладаються на розподіл податків, ефект кризи може бути не таким відчутним оскільки розподіл податків зазвичай розраховується на доходи попереднього року.

Ступінь, в якій місцеві бюджети залежать від міжурядових трансфертів, також сильно різняться в різних країнах. Ці трансферти коливаються від 84% доходів місцевих бюджетів в Литві до менш ніж 10% в Ісландії. Здатність таких грантів захищати місцеві бюджети від фіскального впливу кризи залежить від того, чи мають вони проциклічні чи антициклічні тенденції, при цьому останні є більш захисними під час економічного спаду.

Крім податкової політики, ослаблення економічної активності також може негативно позначитися на державних доходах. Еластичність надходжень до місцевих бюджетів до економічної діяльності (ВВП) вища за 0,5 для всіх аналізованих країн і може досягати 1,2. На це впливає ступінь, в якому джерела доходу спираються на нестабільну податкову базу, таку як корпоративний чи особистий дохід. Інші податкові бази, такі як податки на нерухомість та споживання, як правило, менш схильні страждати від економічного спаду. Тим не менш, нинішня криза може змінити оцінену загальну еластичність. Під час періодів, пов'язаних з пандемією, які тягнуть за собою закриття комерційного та роздрібного бізнесу, податки на споживання та майно, які розглядаються як стабільні податкові бази, можуть вести себе більш непередбачувано. Як

результат, навіть місцеві бюджети, які більше залежать від цих “стабільних” джерел доходу, все ще можуть зазнати значних втрат доходу порівняно з фінансовою кризою 2008–2009 рр. Зменшення податкових надходжень за цей період перевищує скорочення ВВП у більшості країн. Більш конкретно, середнє співвідношення податків до ВВП в країнах ОЕСР знизилося на 1,4 % і змінювалося залежно від податкової системи країн [2].

Посилення тиску на ресурси бюджету на загальнодержавному рівні може призвести до проциклічного скорочення державних інвестицій.

Фіскальний баланс місцевих бюджетів від'ємний для восьми країн, що аналізуються, а в п'яти країн (Португалія, Німеччина, Чехія, Люксембург та Греція) профіцит перевищує 5% їх доходів. Загальнодержавні видатки не завжди є дискреційними, а збільшення витрат у поєднанні з негативними тенденціями щодо до доходів може посилити дисбаланси. Як наслідок, у сучасному дуже непередбачуваному економічному середовищі банки можуть неохоче надавати місцевим бюджетам належну ліквідність.

Локальні фіскальні дисбаланси мають тенденцію коливатися менше, ніж центральні, що означає менший антициклічний ефект, ніж на рівні національного уряду. Дійсно, центральні уряди, як правило, мають більше можливостей для маневру та мають кращий доступ до фінансових ринків, тоді як у деяких країнах, особливо унітарних країнах, місцеві бюджети можуть дотримуватися суворих фіскальних правил та мати обмежену дохідність та витрати. Як результат, під час кризи місцеві бюджети можуть бути змушені скорочувати витрати, щоб дотримуватися фіскальних правил, створюючи таким чином проциклічний ефект [3].

На локальному рівні, як правило, інвестують більше, ніж центральні органи влади. Частка інвестицій у відсотках від загального доходу становить близько 15% на рівні загальнодержавного рівня та 5% на центральному рівні. Економічні спади, які створюють фіскальні дисбаланси, певною мірою виправляються на субнаціональному рівні завдяки значному зменшенню інвестицій. Ця ситуація не є ідеальною, оскільки місцеві бюджети відповідають

за майже половину державних інвестицій, що посилює кризу через проциклічний ефект.

Існує також інституційний ризик того, що фіскальні правила можуть завадити місцевим органам влади вживати необхідних заходів щодо зменшення ризиків втрати доходів. Метою фіскальних правил є пом'якшення фіскальних ризиків, що виникають на локальному рівні, шляхом накладення обмежень на фіскальну політику. Обмежувальний характер фіскальних правил, зокрема збалансованих бюджетних правил, викликає посилення проциклічності [4]. Гнучкість управління може допомогти пом'якшити проциклічність фіскальних правил та забезпечити адекватну фіскальну політику під час кризи. Більшість країн, які прийняли фіскальні правила на субнаціональному рівні, роблять це для запобігання боргових криз місцевих бюджетів, які можуть становити системні макроекономічні ризики [5; 6]. Місцеві бюджети, як правило, більш вразливі до кризових явищ, ніж центральний уряд. У них менше можливостей для маневру, оскільки вони не можуть вільно позичати і можуть мати менше можливостей щодо витрат і податків. Як результат, звільнення від фіскальних правил може бути необхідним під час кризи.

Негативний вплив кризи на загальнодержавні фіскальні залишки може бути покрито збільшенням міжбюджетних трансфертів або заборгованості місцевих бюджетів. Хоча в середньому їхні борги становлять лише близько 15% загального державного боргу та 15% ВВП, це може представляти велике навантаження на ці бюджети. Дійсно, у деяких країнах середній рівень місцевого боргу (вимірюється як відношення боргу до доходів) вже високий, у восьми країнах місцеві борги становлять понад один рік доходів, а в більш ніж половині країн вони перевищують 50% річних доходів [4].

Крім того, місцеві бюджети зазвичай сплачують більш високі відсоткові ставки, ніж центральні органи влади. Вони, як правило, обмежені повноваженнями змінити свою податкову політику, залежать від міжбюджетних трансфертів, мають незначні маневри щодо витрат і відповідають за ключові державні послуги, які не можуть бути налагоджені

різко (наприклад, освіта, охорона здоров'я, громадська безпека). Тому вони мають обмежені можливості контролювати свій фіскальний баланс.

Тим не менш, у більшості країн відсоткові виплати за місцевим боргом як частка їх доходів нижча за 2%. Лише у небагатьох країнах (Туреччина, Канада, Нова Зеландія та США) відсоткові виплати перевищують 4%, найвищим є США, де відсоткові виплати становлять близько 8% доходів місцевих бюджетів. Частка виплат відсотків у місцевих бюджетах, як правило, значно менша, ніж частка у бюджетах центрального уряду. Середній показник витрат на відсоткові платежі у відсотках до відповідного бюджету становить 1,5% для органів місцевого самоврядування порівняно з 5% для центральних органів влади.

1.2 Напрями посилення ризиків, що потребують надання міжбюджетних трансфертів: міжнародний досвід

Сьогодні місцеві бюджети є важливими учасниками впровадження заходів охорони здоров'я для запобігання поширенню коронавірусу (скринінг, моніторинг населення, кризові комунікації, скоординований догляд за вразливими групами населенням, забезпечення громадського порядку тощо), а в деяких країнах - надання медичного лікування та послуг для інфікованих (див. OECD, 2020a). У багатьох країнах місцева влада також є ключовим гравцем соціального захисту, надаючи фінансову підтримку громадянам, які не мають можливості працювати. Як і у випадку з кризою 2008-2009 років, це може призвести до гострого дефіциту, коли витрати місцевих бюджетів зростають, а їх доходи падають.

Незважаючи на те, що реакції щодо пом'якшення карантину централізуються на рівні центрального уряду, багато початкових дій у Китаї, Німеччині, Італії, Великобританії та США реалізовані на місцевому чи регіональному рівні. Початкові дії щодо уповільнення розповсюдження вірусу COVID-19 значною мірою поклалися на цілеспрямовані дії щодо утримання

на національний рівень (наприклад, у Ломбардії, Італія). Штати та муніципалітети США були провідними учасниками цього процесу - Каліфорнія, Нью-Йорк та Техас, а також багатьох інших регіонів.

На цій стадії потенційно більш затребувані суспільні послуги, пов'язані зі здоров'ям, громадським порядком та соціальним захистом і на етапі розповсюдження вірусів. Соціальні трансферти – це природна відповідь на зменшення доходів та безробіття, яке спричинить за собою закриття бізнесу у всій економіці. В середньому, регіональні та місцеві бюджети відповідають за 55% середніх по країні витрат на охорону здоров'я та безпеку, 38% витрат на охорону здоров'я та 15% витрат на соціальний захист.

Аналіз свідчить, що децентралізація охорони здоров'я варіює від нуля до майже 100% серед країн ОЕСР. На локальний рівень покладено понад 40% витрат на охорону здоров'я в десяти країнах, а понад 80% у таких країнах як Швейцарія, Данія, Італія, Швеція, Іспанія та Фінляндія. Зобов'язання щодо витрат на охорону здоров'я в багатьох країнах складні, і рішення одного рівня влади часто впливають на витрати на інший, тоді як багато обов'язків щодо прийняття рішень розподіляються між рівнями, що потребує міцної міжурядової координації.

Частка державних витрат на охорону громадського порядку та безпеки коливається в межах від нуля до 90%. Федеральні країни, як правило, децентралізують цю функцію більше, ніж унітарні: Швейцарія, Німеччина, США та Бельгія є федеративними країнами і є одними з країн, де локальні бюджети мають найвищу частку в цій статті витрат. Як результат, місцеві бюджети цих країн можуть зіткнутися з більш високим фінансовим тиском через їх зростання у період кризи.

Витрати на соціальний захист не такі децентралізовані, як витрати на охорону здоров'я та громадський порядок та безпеку. У половині країн ОЕСР децентралізовано менше 10% цього виду витрат. Це впливає із загальної практики соціального забезпечення та захисту, яка найчастіше координується на національному рівні.

Прийняття рішень у галузі охорони здоров'я, як правило, покладається на центральний уряд, який має значні повноваження у багатьох аспектах надання медичних послуг. Центральні уряди несуть відповідальність за рішення щодо політичних аспектів охорони здоров'я, але мають менший контроль за рішеннями щодо вкладень, результатів та моніторингу послуг охорони здоров'я. У більшості країн влада на регіональному та місцевому рівні несе велику відповідальність за питання, пов'язані з вкладенням ресурсів. В середньому органи місцевого самоврядування мають мало повноважень щодо прийняття рішень у сфері охорони здоров'я, але несуть найбільшу відповідальність стосовно рішень щодо вкладів у сферу охорони здоров'я.

Завдяки децентралізованій структурі, в якій різні рівні влади вносять свій внесок у процес прийняття рішень, співпраця між різними рівнями влади є хорошою практикою для підвищення якості та ефективності наданої послуги шляхом кращого розподілу ресурсів. Незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування в основному відповідають за внесок у стан охорони здоров'я, у критичних ситуаціях вони мають важливу роль, оскільки потенціал системи охорони здоров'я може бути завищений, а вкладення коштів обмежене. Таким чином, координація стає все більш важливою для досягнення кращого розподілу ресурсів, що робить дефіцитні ресурси доступними для людей

Податкові фактори зростання дефіциту

Органи місцевої влади вдаються до податкових пільг або на них впливають національні заходи цього напрямку. У ряді країн (наприклад, Аргентина, Австралія, Бельгія, Канада, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Норвегія та інші) центральні органи влади відтермінують виплату податків або зменшують податкові бази або ставки для підтримки бізнесу та вразливих груп громадян. Деякі з цих податків є податками, що сплачуються до місцевих бюджетів. Відтермінування податку на доходи фізичних осіб та переважно місцевих податків на майно безпосередньо впливає на органи місцевого самоврядування. Питання відтермінування платежів за податків, які становлять основні доходи місцевих бюджетів іноді регулює центральний уряд (Литва,

Австралія, Канада). Хоча в деяких країнах податкові органи чітко заявляють, що вони компенсують Місцева влада також є великим роботодавцем і тому може зіграти стабілізуючу роль. Зайнятість населення може працювати як буфер для зменшення негативного економічного ефекту, спричиненого падінням економічної активності. У деяких країнах, таких як Швейцарія, Бельгія, США та Німеччина, на місцевому рівні відповідають за 80% зайнятості.

Враховуючи весь ринок праці, місцеві органи влади також відіграють помітну роль. В середньому 10% робочої сили країн ОЕСР зайняті в місцевих органах влади. Ця частка збільшується приблизно до 20% у північних країнах. Таким чином, важливо, щоб органи влади на місцевому рівні мали можливість утримувати свій персонал, щоб зменшити негативний економічний вплив від потенційної гострої рецесії.

Деякі країни вже вживають заходів для підтримки місцевих бюджетів. Багато країн запровадили додаткові бюджетні заходи для їх підтримки, які загрожують великими додатковими витратами завдяки COVID-19, включаючи США, Фінляндію, Італію, Норвегію та Іспанію. В Австралії та Бразилії центральні уряди запропонували додаткову підтримку витрат на охорону здоров'я для місцевих бюджетів. У Швеції запропоновано пакет в розмірі 22 млрд. шведських крон для збільшення як загальних трансфертів для муніципалітетів, так і субсидій, спеціально пов'язаних з медичними та соціальними послугами.

Центральні банки також забезпечують надання ліквідності місцевим бюджетам. Програма Банку Канади дозволяє йому безпосередньо купувати цінні папери місцевого грошового ринку. У США Федеральній резервній системі дозволено придбати муніципальний борг, намагаючись полегшити економічне напруження в наслідок пандемії.

Досвід регулювання міжбюджетних відносин в умовах кризи

Створюються нові установи для забезпечення координації між рівнями влади. Необхідність координації була домінуючою силою внаслідок

багаторівневих реакцій на пандемію, що спостерігалися.[18] Австралія, Канада та Чилі активізували чи створили агенції, присвячені міжурядовій координації кризових ситуацій. Щодо аспекту координації, дигіталізація також відіграє перспективну роль, і такі країни, як Корея, використовують цифрові системи моніторингу та звітності для відстеження поширення вірусу. На рівні ЄС Європейський комітет регіонів визначив план дій, який включає запуск платформи обміну, щоб допомогти місцевим та регіональним лідерам ділитися своїми потребами та рішеннями, а також посилити взаємну підтримку між місцевими громадами по всій Європі. У країнах також були розроблені механізми координації. Наприклад, Іспанія створила міжвідомчу комісію для забезпечення координації у межах центрального уряду, а також міжтериторіальну комісію для співробітництва на різних рівнях влади.

Сьогодні усі країни вживають надзвичайних заходів для врятування життя та захисту зайнятості та громадян. Механізми координації є надзвичайно важливими, як і забезпечення достатньої ліквідності для уникнення банкрутств та проциклічної політики. Коли пандемію буде подолано, головний пріоритет перейде до подолання економічної кризи. Поточні прогнози ОЕСР показують, що початковий вплив стримуючих заходів може становити до 30% втрат від ВВП. Для вирішення цього питання ОЕСР закликає до створення "Глобального плану Маршалла", який підтримує працівників та людей та підтримує бізнес на плаву. Досвід кризи 2008-2009 рр. Показує, що важливо забезпечити, щоб місцеві бюджети не були змушені проводити проциклічну політику, що може погіршити економічну кризу. Місцеві бюджети є ключовими суб'єктами державних інвестицій та великим роботодавцем. Тому вони повинні бути ключовими суб'єктами в середньостроковій перспективі, щоб допомогти відновити національні економіки. У довгостроковій перспективі, по мірі одужання економіки, місцевим національним урядам потрібно буде брати участь у національній політиці консолідації. Застереження про уникнення, виправдані в нинішніх обставинах, повинні бути замінені правилами після

пандемії, коли економічні умови дозволяють, з необхідним виправленням протягом достатньо тривалого періоду.

2 АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ ФОРМУВАННЯ ДОХОДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

2.1 Аналіз факторів впливу на основні показники бюджету

Роль місцевих бюджетів у бюджетній системі зростає внаслідок проведення децентралізації (рис.2.1). Збереження цих тенденцій є позитивним, адже збільшується самостійність бюджетів.

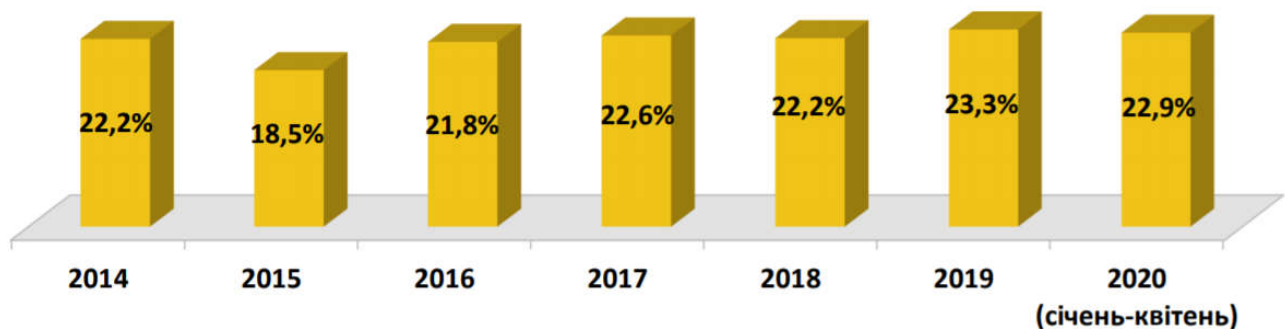


Рисунок 2.1 - Частка місцевих бюджетів без трансфертів у зведеному бюджеті України

На практиці фіскальна спроможність бюджету зазвичай визначається співвідношенням боргу до ВВП. Є багато причин вважати цей показник важливим індикатором платоспроможності бюджетів. По-перше, величина боргу сама по собі означає дуже мало, оскільки величина потенційних надлишків залежить, поряд з іншим, від загальних ресурсів, які економіка може виробляти. Крім того, оцінка стійкості вимагає припущень щодо спроможності країни сформувати необхідні надлишки для покриття запозичень. Реальна вартість цієї спроможності залежить від пропорції багатства країни – її ВВП, що буде використано для цієї мети.

Аналіз стійкості державного боргу відіграє ключову роль у роботі МВФ як у випадках спостереження (де аналіз використовується для інформування), так і для прийняття рішень щодо кредитування МВФ (оскільки МВФ в принципі заборонено кредитувати країну, якщо її державний борг є нестійким).

Проведемо аналіз впливу боргу на економічний розвиток України на основі динаміки відповідних показників за період з 2009 по 2018 рр.

Таблиця 2.1 – Вихідні дані для розрахунку (побудовано автором на основі офіційних даних Міністерства фінансів України <https://index.minfin.com.ua/finance/debtgov/>)

Рік	$\ln D$	$\ln B$	$\ln K$	$D/ВВП$	$\ln Hc$	$\ln ВВПн\$,$	$\ln ЗБ$	$\ln ВнБ$
2009	12,25343	12,3985	7,930314	0,0389	10,73735	7,842279	12,26317	11,56298
2010	12,39095	12,62343	7,163947	0,0594	10,73346	7,997798	12,53085	11,95434
2011	12,65911	12,71728	8,458504	0,0179	10,7297	8,180545	12,60958	12,06513
2012	12,75435	12,88836	8,247403	0,0379	10,72716	8,257593	12,6411	12,23811
2013	12,73429	12,90769	6,18353	0,0445	10,72509	8,301596	12,61162	12,55704
2014	12,78573	12,97205	8,500922	0,0498	10,68561	8,011222	13,32399	13,09985
2015	13,18945	13,26544	7,989865	0,0228	10,66513	7,656999	13,85734	13,17961
2016	13,33145	13,4368	7,415536	0,0294	10,6612	7,689783	14,03065	13,44406
2017	13,58391	13,64026	7,534175	0,016	10,65672	7,878648	14,13396	13,54982
2018	13,7409	13,80125	7,322709	0,0166	10,65181	8,037608	14,14999	13,55597

D – доходи державного бюджету;

B – видатки державного бюджету;

$ВВПн$ – номінальний ВВП;

$ЗБ$ – зовнішній борг;

$ВнБ$ – внутрішній борг;

$ВВПн\$,$ – номінальний ВВП у доларовому еквіваленті;

$D/ВВП$ – частка дефіциту державного бюджету у ВВП.

Результати розрахунків, наведені у таблиці 2.2 свідчать, що не усі з наведених факторів (зокрема обсяг видатків бюджету, кількість населення) мають достатній вплив

Таблиця 2.2 – Результати розрахунків (побудовано автором)

	$\ln D$	$\ln B$	$\ln K$	$D/ВВП$	$\ln Hc$	$\ln ВВПн\$,$	$\ln ЗБ$	$\ln ВнБ$
$\ln D$	1							
$\ln B$	0,995235	1						
$\ln K$	-0,13853	-0,18407	1					
$D/ВВП$	-0,71024	-0,63852	-0,19079	1				
$\ln Hc$	-0,92923	-0,93487	0,017774	0,578995	1			
$\ln ВВПн\$,$	-0,30986	-0,30376	-0,15221	0,2414	0,564645	1		
$\ln ЗБ$	0,946907	0,950915	-0,03598	-0,60349	-0,99477	-0,54865	1	
$\ln ВнБ$	0,930436	0,947404	-0,12628	-0,49841	-0,96295	-0,37722	0,962433	1

Сформуємо набір факторів, які є значущими (таблиця 2.3) та проведемо розрахунки. Залежними змінними є окремо внутрішній борг України та зовнішній борг.

Таблиця 2.3 – Результати розрахунків після виключення незначущих чинників (побудовано автором)

	<i>lnD</i>	<i>lnK</i>	<i>Д/ВВП</i>	<i>lnВВПн\$</i>	<i>lnЗБ</i>	<i>lnВнБ</i>
2009	12,25343	7,930314	0,0389	7,842279	12,26317	11,56298
2010	12,39095	7,163947	0,0594	7,997798	12,53085	11,95434
2011	12,65911	8,458504	0,0179	8,180545	12,60958	12,06513
2012	12,75435	8,247403	0,0379	8,257593	12,6411	12,23811
2013	12,73429	6,18353	0,0445	8,301596	12,61162	12,55704
2014	12,78573	8,500922	0,0498	8,011222	13,32399	13,09985
2015	13,18945	7,989865	0,0228	7,656999	13,85734	13,17961
2016	13,33145	7,415536	0,0294	7,689783	14,03065	13,44406
2017	13,58391	7,534175	0,016	7,878648	14,13396	13,54982
2018	13,7409	7,322709	0,0166	8,037608	14,14999	13,55597

За результатами оцінок залежності внутрішнього державного боргу Україні від ключових факторів (табл. 2.4., рис. 2.4) бачимо, що основними чинниками виступають обсяг кредитування та частка дефіциту у ВВП.

Таблиця 2.4 – Результати розрахунків для відібраних факторів (побудовано автором)

	<i>lnD</i>	<i>lnK</i>	<i>Д/ВВП</i>	<i>lnВВПн\$</i>	<i>lnЗБ</i>	<i>lnВнБ</i>
<i>lnD</i>	1					
<i>lnK</i>	-0,13853	1				
<i>Д/ВВП</i>	-0,71024	-0,19079	1			
<i>lnВВПн\$</i>	-0,30986	-0,15221	0,2414	1		
<i>lnЗБ</i>	0,946907	-0,03598	-0,60349	-0,54865	1	
<i>lnВнБ</i>	0,930436	-0,12628	-0,49841	-0,37722	0,962433	1

Стосовно зовнішнього боргу (рис. 2.5) маємо іншу ситуацію – найбільш важливими чинниками є розмір ВВП на душу населення та частка дефіциту бюджету у ВВП.

Regression Statistics	
Multiple R	0,96797856
R Square	0,93698249
Adjusted R Square	0,88656849
Standard Error	0,24799728
Observations	10

ANOVA					
	df	SS	MS	F	Significance F
Regression	4	4,572293676	1,14307	18,5858	0,00333211
Residual	5	0,307513258	0,0615		
Total	9	4,879806934			

	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%	Lower 95,0%	Upper 95,0%
Intercept	-9,3492645	5,968815604	-1,56635	0,17805	-24,692594	5,9940644	-24,692594	5,99406444
lnД	1,77006805	0,267310151	6,62178	0,00118	1,08292543	2,4572107	1,08292543	2,45721067
lnK	0,10496324	0,133012379	0,78912	0,46579	-0,236956	0,4468824	-0,236956	0,44688244
Д/ВВП	18,9346778	8,520941321	2,22213	0,07692	-2,9690992	40,838455	-2,9690992	40,8384547
lnВВПn\$	-0,2849401	0,401413321	-0,70984	0,50953	-1,3168059	0,7469257	-1,3168059	0,74692566

Рисунок 2.2 - Узагальнюючі оцінки регресійної моделі залежності внутрішнього державного боргу України від ключових факторів

Наприклад, якщо заборгованість має темп зростання, який дорівнює темпам зростання валового внутрішнього продукту, потенційні надлишки збільшуватися. І навпаки – зменшення ВВП при зростанні боргу є критично негативним чинником, оскільки різко зменшується боргова стійкість.

Regression Statistics	
Multiple R	0,9944963
R Square	0,9890229
Adjusted R Square	0,98024122
Standard Error	0,10728189
Observations	10

ANOVA					
	df	SS	MS	F	Significance F
Regression	4	5,184913342	1,29623	112,623	4,38398E-05
Residual	5	0,057547019	0,01151		
Total	9	5,242460361			

	Coefficients	Standard Error	t Stat	P-value	Lower 95%	Upper 95%	Lower 95,0%	Upper 95,0%
Intercept	-1,2716424	2,582067883	-0,49249	0,64323	-7,909059165	5,3657744	-7,90905917	5,365774431
lnД	1,58372318	0,115636502	13,6957	3,7E-05	1,286470088	1,8809763	1,286470088	1,88097627
lnK	0,11612245	0,057540225	2,01811	0,09961	-0,031789404	0,2640343	-0,0317894	0,264034309
Д/ВВП	10,732447	3,686099618	2,9116	0,03334	1,257026249	20,207868	1,257026249	20,20786769
lnВВПn\$	-0,9090398	0,173648595	-5,23494	0,00337	-1,355417754	-0,4626619	-1,35541775	-0,462661907

Рисунок 2.3 - Узагальнюючі оцінки регресійної моделі залежності внутрішнього державного боргу України від ключових факторів

Формування надлишків майже завжди отримується за рахунок підвищення податків, дохід від прибутку необхідно додавати до податкових надходжень, щоб він відповідав тому, що потрібно у довгостроковій перспективі. У цьому випадку фіскальна позиція уряду така, що після ситуації, яка змінює обсяг боргу, надлишки зростають, щоб борг повільно погашався (або, якщо борг має стійкий темп зростання, надлишки повинні зростати до того моменту, коли зростання боргу повертається до початкового темпу).

Недоліком таких оцінок є те, що вони проводяться на основі ретроспективних даних, тобто, передбачається, що минуле є надійним орієнтиром у майбутнє. Фундаментальні аспекти історичних даних можуть бути пропущені, оскільки вони нехтують структурними змінами. Тому є дослідження, які намагаються моделювати динаміку боргу за допомогою підходів до створення сценаріїв. Це може бути доповнюючим способом оцінювання ситуацій.

Для оцінки стійкості боргу МВФ використовує два різні підходи – 1) для країн з доступом до ринків капіталу ("macs"), що орієнтований на загальний державний борг та 2) для країн з низьким рівнем доходу ("lics"), де увага зосереджується на зовнішніх публічних гарантованих боргах. Другий підхід, як правило, більше покладається на пільгове фінансування, маючи на увазі, що номінальна вартість боргу не обов'язково є хорошим показником їх фактичного боргового навантаження. Отже, підхід до оцінки стійкості боргу МВФ для країн з низьким рівнем доходу означає, що теперішня вартість державного боргу є його основою. Теперішня вартість менше за номінальну, коли позика надається за нижчими ринковими процентними ставками або супроводжується пільговим періодом (протягом якого боржник звільняється від погашення без накопичення відсотків).

Основними у оцінюванні стійкості боргу МВФ для обох типів країн є динаміка боргу. У поєднанні з прогнозами основних макроекономічних змінних вони прогнозують коефіцієнт заборгованості в майбутньому. Згодом отримують оцінку, аналізуючи цей прогнозований шлях та оцінюючи, чи він

проходить "смугу стійкості". Для обох типів країн ця оцінка базується на економетричному аналізі минулих періодів фіскального середовища. Ці підходи можуть призвести або до «порогових значень боргу» (критичних коефіцієнтів, як правило, у відношенні боргу до ВВП або обслуговування боргу до ВВП, за межами яких стійкість боргу вважається сумнівною) або до показників, що свідчать про ймовірність майбутніх проблем з боргом (для якого можна встановити рівень коефіцієнтів).

Разом з тим, обидва підходи визнають, що фактори ліквідності також відіграють важливу роль. Особлива увага приділяється таким показникам, як зміна частки короткострокової заборгованості, ліквідних активів, доступних уряду, рівня розповсюдження та валових потреб у фінансуванні (визначається як обсяг фінансування, необхідний уряду, що складається із загального дефіциту, кошти, необхідні для вирішення можливих реалізацій умовних зобов'язань). Валові потреби та розповсюдження фінансування часто демонструють значну взаємодію, особливо у періоди криз.

Обидва підходи МВФ також враховують невизначеність - особливо щодо майбутніх показників обслуговування боргу та розміру самого боргу. Аналізується як правило за допомогою стрес-тестування.

Оцінка стійкості державного боргу є настільки ж важливою, як і складною. Вона є дуже важливою, оскільки нестабільна заборгованість часто виявляється в поєднанні дефолту, високій інфляції та порушеній фінансовій системі. Вона є складною, оскільки стійкість нерозривно пов'язана з платоспроможністю, тобто здатність уряду виконувати всі свої поточні та майбутні зобов'язання. Отже, оцінювання стійкості боргу – це передусім оцінка перспектив, прогнозування майбутнього. Оскільки наслідки неплатоспроможності є драматичними і видимими, платоспроможність не може бути точно визначена в режимі реального часу за допомогою чітко визначених показників, таких як відношення боргу до ВВП.

2.2 Сучасний стан та перспективи формування доходної бази місцевих бюджетів

Проаналізуємо структуру та динаміку доходів місцевих бюджетів та виявимо тенденції, що формуються в умовах кризових явищ. Як свідчать офіційні дані, у період з січня по квітень 2020 року до місцевих бюджетів України в цілому надійшло 145,6 млрд грн з урахуванням трансфертів. Це на 20,4% менше, ніж за аналогічний період 2019 року. Структура доходів, свідчить, що суттєво падають саме доходи загального фонду склади – на 22% менше, що склало 37,6 млрд грн. Всього надійшло 133,1 млрд грн. У той час як доходи спеціального фонду склади – зросли порівняно з минулим роком (січень-квітень) на 2,1%. Основною причиною ситуації із доходами загального фонду є зниження надходжень трансфертів до загального фонду місцевих бюджетів, зокрема це стосується окремих видатків, пов'язаних з реалізацією державних програм соціального захисту (допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та іншим категоріям громадян, субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг та енергоносіїв). У 2019 р. протягом аналогічного періоду місцеві бюджети отримували з державного бюджету субвенції на загальну суму 36,3 млрд грн. У цьому році, ці трансферти не надходять до місцевих бюджетів, а фінансуються безпосередньо з державного бюджету.

Серед трансфертів у 2019 року місцеві бюджети отримували субвенцію на здійснення на реалізацію заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій на загальну суму 1 млрд грн. У 2020 р. протягом січня-квітня ця субвенція до місцевих бюджетів ще не надійшла. Структура доходів місцевих бюджетів зіставних за періодами 2019-2020 рр. наведена на рис. 2.4.

Станом на січень-квітень 2020 року, питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України склала 36,0%, при цьому основна частка припадала на міжбюджетні трансферти склала 22,9%.

Карантинні обмеження викликали недовиконання плану надходжень У січні-квітні 2020 р. Так, надходження до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 29,7% від затвердженого на 2020 рік плану з урахуванням змін. Для порівняння з аналогічним періодом 2019 року відмічається несуттєве номінальне зростання +3,4%. Тоді як зростання доходів за такий самий період 2019 року порівняно з 2018 року склало 21,5% (14,9 млрд грн). Також слід зазначити, що за січень-березень 2020 року приріст доходів до січня-березня 2019 року становив 11,9%. Отже, маємо суттєве падіння темпів зростання доходів місцевих бюджетів через політику карантинних обмежень у зв'язку з коронавірусом.

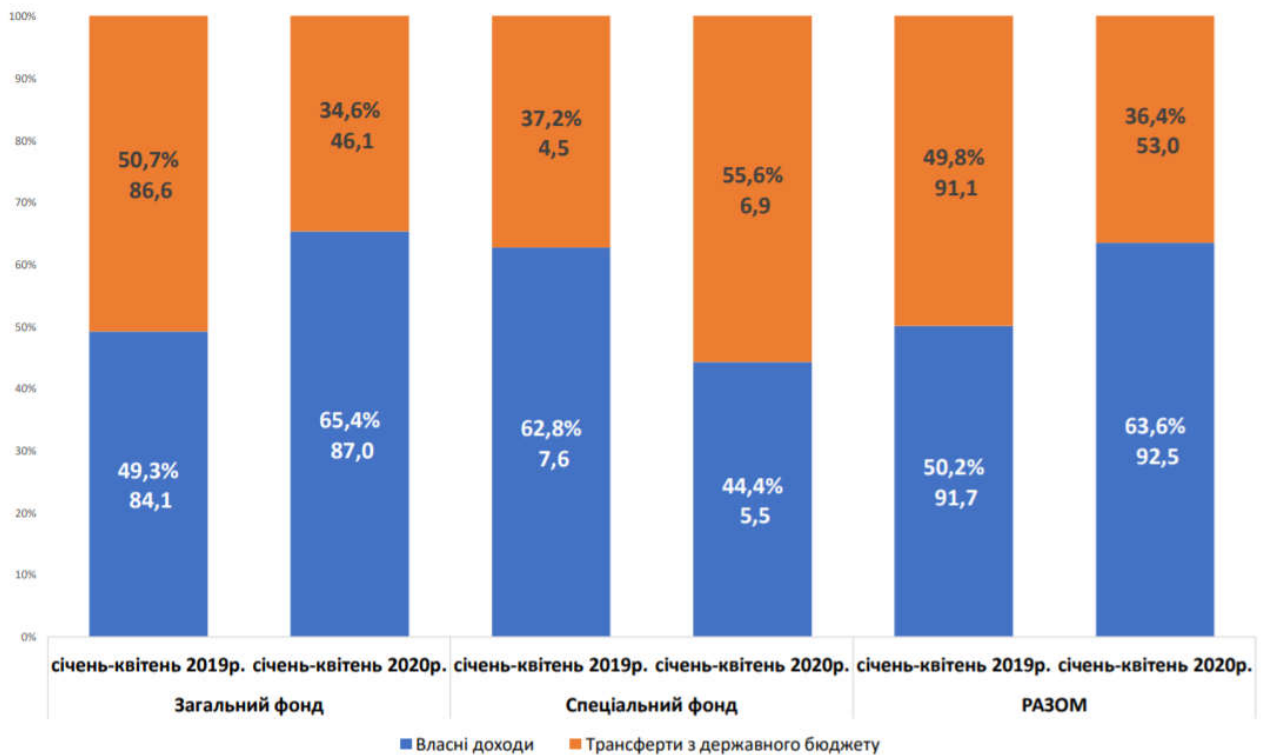


Рисунок 2.4 - Місце трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів

Отже, трансферти продовжують виконувати значну роль у доходах місцевих бюджетів, оскільки і процес децентралізації не завершено повністю, і економічний спад, який спостерігаємо з початку 2020 р. скорочує фінансові можливості місцевих бюджетів. Як видно з рисунку 2.5. суттєву частку займає

податок з доходів фізичних осіб. Звичайно, в умовах припинення економічної активності більшості суб'єктів суттєво падає і обсяг надходжень до бюджету в цілому.

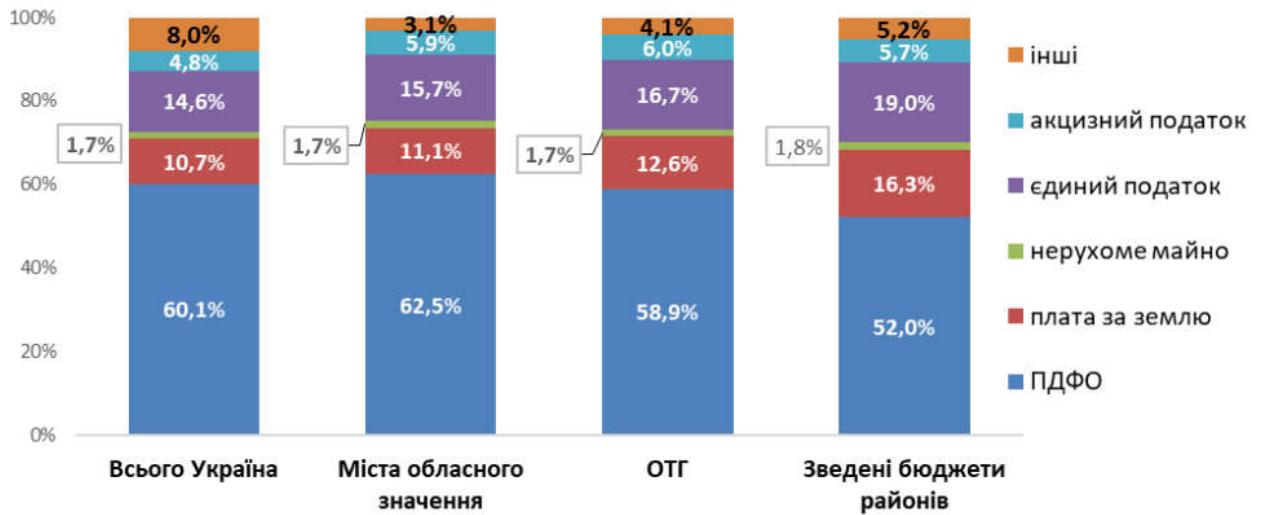


Рисунок 2.5 - Структура доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів

Недиверсифікована структура доходів, а також виключні економічні умови, в яких опинилася Україна, більш складні умови для місцевих бюджетів створили значні прогалини у доходах.

Як свідчить рис. 2.6. найбільше у структурі міжбюджетних трансфертів припадає на освітню субвенцію, потім медична.

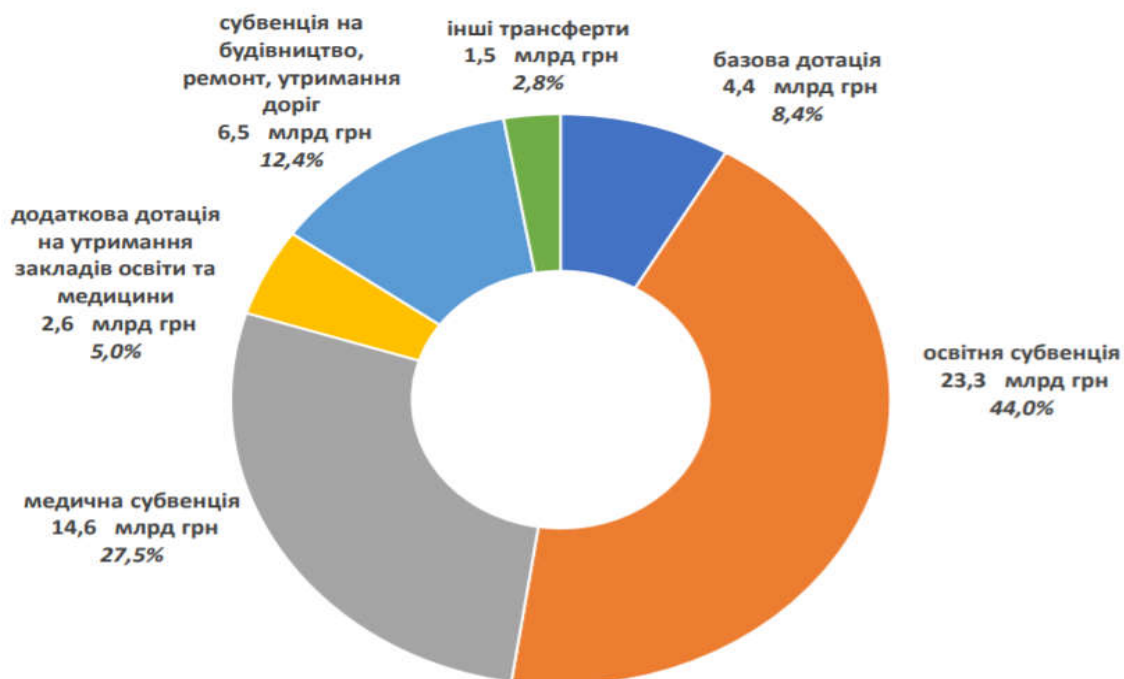


Рисунок 2.6 - Структура трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів

В наслідок децентралізації у 2020 році прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом сформовано з 872 об'єднаними територіальними громадами, в тому числі 41 місто обласного значення. За I квартал 2020 року доходи загального фонду ОТГ (без урахування трансфертів з державного бюджету) склали 12,2 млрд грн, що становить 18% від загального обсягу доходів усіх місцевих бюджетів України.

3 ПРИНЦИПИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

У сучасних кризових умовах місцевим бюджетам важливо мати власні джерела доходу, які забезпечують певну автономію на місцевому рівні. Власні джерела доходу, включаючи податкові та неподаткові інструменти, такі як збори та внески, що формують достатнє фінансування. Крім того, власні доходи передбачають елемент горизонтальної підзвітності місцевої влади своїм виборцям по дохідній частині бюджету. Цей принцип і відповідальність є основоположними для створення фіскальної культури ефективності витрат – витратити ресурси та забезпечувати те, що потрібно місцевим жителям, та фіскальної відповідальності – забезпечувати обмеження щодо здійснення державних витрат з постійним тиском на міжбюджетні трансферти, що надаються з державного бюджету. Міжнародний досвід показує, що більш високий рівень податкової автономії на субнаціональному рівні пов'язаний зі значною кількістю інших ефектів для децентралізованих систем, включаючи помітне поліпшення макроекономічної стабільності, загальне поліпшення управління та нижчий рівень корупції.

Однак окремі питання можуть перешкоджати використанню власних джерел доходів. Загальноприйняті стимули приводять багатьох країн до низького використання власних джерел. Зокрема, центральні уряди не хочуть передавати податкові повноваження, боячись конкурувати з місцевими органами влади, які отримують однакові або зіставні податкові бази або бояться втратити контроль над фіскальною політикою. У той же час місцева влада, як правило, не хоче брати на себе відповідальність за прийняття політично непопулярних рішень щодо підвищення власних податків. Розподіл доходів та інші форми міжбюджетних трансфертів стають домінуючими та найбільш бажаним рішенням для фінансування місцевого рівня.

Для ефективної фіскальної децентралізації необхідна автономія доходів, отже, слід визначити, які податки слід розподіляти на цих рівнях, та якою має бути автономія доходів.

Принцип вигоди. Використовуються різні підходи, але загальноприйнятим є те, що рівень самостійності доходів повинен дозволяти найбагатшим громадам – тим, у кого найбільша податкова база, фінансувати більшість своїх видаткових обов'язків за рахунок власних доходів. Це означає, що відносно бідніші бюджети потребуватимуть трансфертів від уряду, щоб вирівняти їх здатність надавати належні послуги.

Відповідь на питання, які податки слід розподіляти на місцевий рівень, є складнішим. Класичною відповіддю щодо оподаткування на локальному рівні став принцип вигоди: ті, хто користується послугою, повинні сплатити витрати на неї. Однак, реалізація принципу вигоди на практиці ускладнюється через складність інституційних міждержавних домовленостей або через труднощі у визначенні користувачів послуги. Крім того, міркування щодо власного фінансування або навіть існування зовнішніх ресурсів у різних юрисдикціях ще більше обмежують практичне застосування принципу вигоди. Отже, завдання полягає в тому, щоб знайти податкові інструменти, які б зробили цей принцип реально функціонуючим.

Принцип мінімізації фіскальних дисбалансів. Жоден тип децентралізованої системи публічних фінансів не досягає ідеального балансу між розподілом витрат та розподілом доходів.

Горизонтальні дисбаланси можуть бути спричинені різницею в місцевій економічній діяльності, багатстві, ресурсах, або різницею у витратах. Ці останні відмінності можуть виникати або через різні ціни, витрати на надання послуг через географічні чи кліматичні умови, або через несприятливі демографічні характеристики, такі як групи населення з особливими потребами. Горизонтальні дисбаланси можуть бути розширені від фізичних та інституційних перешкод до міграції населення чи мобільності капіталу через провінції та від урядової політики, яка неявно або явно надає перевагу одній

області країни над іншими. Типова міра горизонтального бюджетного дисбалансу передбачає порівняння між мірними показниками фіскальної спроможності та необхідними витратами.

Вертикальні фіскальні дисбаланси також є проблемою для більшості країн. Вертикальні дисбаланси виникають, коли джерела доходів, призначених для кожного рівня влади, не відповідають покладеним на них видатковим зобов'язанням. У більшості випадків вертикальні дисбаланси відносяться до місцевої влади, яка відповідає за видатки та потреби, що перевищують їх джерела доходу. Однак вимірювати відсутність відповідності між видатковими зобов'язаннями та наявними джерелами доходу складно через неоднозначність щодо заходів щодо витрат. Вертикальні дисбаланси іноді пов'язані з наявністю структурного дефіциту бюджету.

Надійний підхід до вимірювання вертикального дисбалансу полягає у виявленні здатності різних рівнів влади фінансувати видатки за рахунок власних джерел доходів.

Системи трансфертів зазвичай використовують три типи міжбюджетних трансфертів для усунення вертикальних та горизонтальних дисбалансів розподіл податків, безумовні дотації вирівнювання та умовні дотації.

Принцип обґрунтованості розподілу. Розподіл податків передбачає можливість місцевим органам влади брати участь у зборі певних загальнодержавних податків. Зазвичай це робиться на основі походження джерела податку. Через використання принципу деривації існують деякі податки, наприклад, податок на доходи фізичних осіб, які легко розподілити; в той час як деякі інші, такі як податок на прибуток підприємств та ПДВ, є набагато більш проблематичними через складність визначення бази оподаткування в будь-якому конкретному регіоні. Частка, яку спрямовують на місцевий рівень, становить відсоток від податкових надходжень. Розподіл податків дуже часто використовується для усунення першої стадії вертикальних дисбалансів, пов'язаних із недостатністю розподілу доходів. Незважаючи на те, що це розглядається як форма, подібна до розподілу доходу,

існує принципова різниця між ними в тому, що розподіл податків не передбачає будь-якої форми самостійності, і тому це не створює прямий зв'язок з підзвітністю.

Досить часто надання переваги розподілу доходів над іншими формами трансфертів є те, що розподіл доходів стимулює розвивати місцеву економіку. Незважаючи на те, що розподіл податків є зручним інструментом для локальних фінансів, він також може спричинити значні проблеми. Не останнє місце полягає у створенні м'якого обмеження бюджету, де всі місцеві проблеми фінансування можна вирішити шляхом підвищення ставок розподілу податків, замість того, щоб органи місцевого самоврядування використовували свою автономію для отримання власних доходів. Недоліком розподілу податків є також збільшення горизонтальних нерівностей. Однак ці проблеми можна зменшити, якщо розподіл надходжень податку здійснюється за формулою, наприклад, пропорційно чисельності (на відміну від використання принципу деривації).

Суть системи передачі вирівнювання полягає у компенсації горизонтальних фіскальних розбіжностей між органами місцевого самоврядування, що виникають внаслідок відмінностей у фіскальній спроможності та / або потребах у витратах. Чим більше значення автономії доходів, тим важливіші гранти для вирівнювання стають частиною систем фінансування органів місцевої влади.

Головною проблемою при розробці цих міжбюджетних трансфертів є відповідне вимірювання податкової спроможності та потреб у витратах. Податкова спроможність в ідеалі повинна вимірюватися як дохід, який податкова база, доступна на місцевому рівні, отримується за стандартними ставками оподаткування та процедурою адміністрування. У всьому світі застосовуються різноманітні методи для вимірювання фіскальної спроможності місцевих бюджетів, але жоден з них не є простим через дефіцит необхідних даних. Незалежно від складнощів, фактично зібрані доходи ніколи не повинні використовуватися як змінні для оцінювання фіскальної спроможності,

оскільки це може спричинити потужні негативні стимули до власних зусиль з податкових надходжень.

Потреби у витратах можна визначити як фінансування, необхідне для покриття всіх обов'язків щодо витрат, покладених на субнаціональний уряд, на стандартному рівні надання послуг. На практиці це можна виміряти за допомогою норм витрат (знизу вгору або згори вниз), але більш поширеним підходом є оцінка деякого типу індексу відносних потреб у витратах як зваженої суми населення та інших демографічних факторів та відмінностей у витратах на надання державних послуг. Слід уникати використання фактичних видатків або існуючих засобів, щоб виключити наявність викривлених стимулів щодо ефективності витрат та фіскальної дисципліни. Конструкція формули повинна бути такою, щоб ні центральні органи влади, ні органи місцевого самоврядування не змогли вплинути на кінцеві результати чи фактичні передачі, маніпулюючи інформацією або змінюючи поведінку.

Умовні міжбюджетні трансферти. Центральні уряди, як правило, також відіграють підтримуючу роль для органів місцевого самоврядування шляхом впровадження умовних міжбюджетних трансфертів, що є грошовими коштами, наданими на певних умовах, які можуть використовуватися кошти лише за правилами, встановленими урядом. Зв'язані або конкретні гранти, як їх ще називають, застосовуються, наприклад, для забезпечення надання мінімальних стандартів обслуговування делегованих функцій, наприклад, в галузі освіти та охорони здоров'я, на всій національній території. Вони також використовуються для інших специфічних потреб, певним чином відображаючи національні інтереси (наприклад, зменшення бідності) або вирішуючи значні наслідки перекидання в різних юрисдикціях (наприклад, чисте повітря та вода), спонукаючи субнаціональні уряди до збільшення витрат у цих районах.

Використання відповідних механізмів передачі коштів (центральний уряд вносить певну частину, а органи місцевого самоврядування вносять решту) може збільшити використання та ефективність перерахованих коштів, оскільки

місцевим органам влади надається особливий стимул внести власні кошти у конкретна програма. Умовні гранти найкраще реалізуються (коли це можливо) на основі субтитрів (наприклад, на одного жителя чи на одного студента). База на душу населення може бути модифікована, якщо це необхідно, деяким коефіцієнтом коригування, щоб відображати різні витрати на забезпечення або потреби, але лише до тих пір, поки ці коригування можуть бути внесені за формулою та не включати переговори між центральними та місцевими органами влади.

Більшість країн використовують певну форму капітальних трансфертів для підтримки місцевих бюджетів для конкретних видів витрат на інфраструктуру. Досвід країн варіюється щодо механізмів розподілу, які залежать від спеціальних рішень щодо розподілу до формалізованих підходів, використовуючи заздалегідь встановлені формули. Аналогічно, досвід країни відрізняється щодо гнучкості у використанні коштів від найменш гнучких трансфертів на основі проектів до виділення коштів, що надаються як частина загального переказу доходу. Часто сума капітальних дотацій має відповідати місцевим ресурсам, а коефіцієнт відповідності іноді обернено пов'язаний з місцевими доходами. Перелік цілей капітальних трансфертів включає в себе усунення нерівності у складі місцевої інфраструктури, субсидування капітальних проектів, усунення вертикального дисбалансу у розподілі джерел доходу, усунення недостатності кредитних ресурсів тощо.

Однією простою загальною причиною широкого використання капітальних трансфертів є те, що в децентралізованих реальних системах управління відсутність податкових повноважень впливає на здатність фінансувати свої капіталовкладення так само, як і їх здатність фінансувати свої операційні витрати. Ще однією суттєвою причиною поширеності капітальних трансфертів є те, що центральні органи влади прагнуть ставитися до розвитку капіталу більш централізовано, ніж до періодичних програм. Однак у всьому світі на локальному рівні складають майже дві третини державних інвестицій в інфраструктуру, з яких лише одна третина фінансується за рахунок капітальних

трансфертів, а це, в свою чергу, складає близько 20% міжбюджетних трансфертів.

ВИСНОВКИ

Місцева влада в усіх країнах відіграє все більш важливу роль у наданні основних публічних послуг. Але влада також стикається з великими проблемами, викликаними пандемією коронавірусу. Більшість місцевих органів влади в країнах. Фінансово-економічна криза, яка назріває, вимагає підходів до змін у регулювання на місцевому рівні. Основною проблемою, з якою стикається більшість місцевих органів влади, є розширення розриву між наявністю фінансових ресурсів та муніципальними витратами на видатки, викликаними пандемією. Однією з головних причин цього зростаючого фіскального розриву є швидке зростання навантаження на бюджет через видатки на охорону, що створює постійно зростаючий попит на відповідні послуги, нову публічну інфраструктуру та її обслуговування.

Більшість місцевих бюджетів в основному залежать від трансфертів. У більшості країн спостерігаються величезні вертикальні дисбаланси на локальному рівні з точки зору розподілу обов'язків та наявних фіскальних ресурсів. По-різному, багато центральних урядів відмовляються платити політичні та фінансові витрати на децентралізацію ролей та обов'язків.

Проведений аналіз структури та динаміки доходів місцевих бюджетів та в умовах кризових явищ свідчать, що у період з січня по квітень 2020 року до місцевих бюджетів України в цілому надійшло 145,6 млрд грн з урахуванням трансфертів. Це на 20,4% менше, ніж за аналогічний період 2019 року. Структура доходів, свідчить, що суттєво падають саме доходи загального фонду, у той же час як доходи спеціального фонду зросли порівняно з минулим роком. Основною причиною ситуації із доходами загального фонду є зниження надходжень трансфертів до загального фонду місцевих бюджетів, зокрема це стосується окремих видатків, пов'язаних з реалізацією державних програм соціального захисту (допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та іншим категоріям громадян, субсидії населенню на оплату житлово-комунальних послуг та енергоносіїв). У 2019 р. протягом аналогічного періоду

місцеві бюджети отримували з державного бюджету субвенції на загальну суму 36,3 млрд грн. У цьому році, ці трансферти не надходять до місцевих бюджетів, а фінансуються безпосередньо з державного бюджету.

Серед трансфертів у 2019 року місцеві бюджети отримували субвенцію на здійснення на реалізацію заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій на загальну суму 1 млрд грн. У 2020 р. протягом січня-квітня ця субвенція до місцевих бюджетів ще не надійшла. Структура доходів місцевих бюджетів зіставних за періодами 2019-2020 рр. наведена на рис. 2.4.

Станом на січень-квітень 2020 року, питома вага доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України склала 36,0%, при цьому основна частка припадала на міжбюджетні трансферти склала 22,9%.

Відповідне управління місцевими фінансами повинне базуватися на стратегіях, які б підвищували ефективність збору доходів, завоювали громадську підтримку, стимулювали економічну діяльність та покращували доступність послуг. Для досягнення цього необхідно дотримуватися таких принципів у розподілі міжбюджетних трансфертів: принцип мінімізації фіскальних дисбалансів, принцип вигоди, принцип обґрунтованості розподілу.

Це підвищить здатність органів місцевого самоврядування мобілізувати доходи з місцевих ресурсів, успішні механізми управління для ефективного та справедливого надання державних послуг.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>. (дата звернення 17.06.2019).
2. Возняк Г. Фінансова децентралізація та стале ендогенне зростання регіонів: формалізація напрямів впливу. Світ Фінансів. 2019. № 2(59). С. 49–59.
3. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні: монографія. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
4. Глухова В.І., Кравченко Ю.М. Міжбюджетні трансферти як форма бюджетного регулювання. Економіка і регіон. 2014. № 4. С. 80-84.
5. Деякі питання стабілізаційної дотації з державного бюджету місцевим бюджетам. Постанова Кабінету міністрів України від 16.09.15 р. № 727 URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015- %D0%BF#n18](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/6-2015-%D0%BF#n18) (дата звернення 13.01.2019).
6. Звіти про виконання місцевих бюджетів України у 2014-2018 рр. URL: <http://treasury.gov.ua/> (дата звернення: 16.04.2019).
7. Казюк Я., Вензель В., Герасимчук І. Фінансова децентралізація: експерти розповіли про результати 2018 року та перспективи 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10670?page=2> (дата звернення: 06.04.2019).
8. Мартиненко В. В. Макроекономічні фактори модернізації фіскальної політики України. Фінансовий простір. 2019. № 1(33). С. 147–157. DOI: [https://doi.org/10.18371/fp.1\(33\).2019.177113](https://doi.org/10.18371/fp.1(33).2019.177113).
9. Місцеве самоврядування в Україні. 2017 рік / О.В. Гарник та ін. ; за ред. О.В. Слобожана. Київ, 2017. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/library/ms_2017.pdf (дата звернення: 05.04.2019).
10. Напрями формування податкової політики України в контексті фіскальної децентралізації та розширення бази оподаткування : монографія / за ред. А. І. Крисоватого, О. М. Десятнюк. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 182 с.

11. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>.
12. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
13. Сидор І. Власні і закріплені доходи місцевих бюджетів: проблеми формування та резерви зростання. Вісник ТНЕУ. 2014. № 3. С. 20–29.
14. Baskaran T., Feld L. P., Schnellenbach J. Fiscal federalism, decentralization, and economic growth: a meta-analysis. *Economic Inquiry*. 2016. Vol. 54. No. 3, P. 1445–1463. DOI: <https://doi.org/10.1111/ecin.12331>.
15. Colin, C. and B. Brys (2019), “Population ageing and sub-central governments: long-term fiscal challenges and tax policy reform options”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 30.
16. Herold, K. (2018), “Insolvency Frameworks for Sub-national Governments”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No. 23.
17. Kyriacou A. P., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O. Fiscal decentralization and regional disparities: The importance of good governance. *Papers in Regional Science*. 2013. Vol. 94. No. 1. P. 89–108. DOI: <https://doi.org/10.1111/pirs.12061>.
18. Martynenko V. V. Study of international experience in the implementation of fiscal policy in the context of financial decentralization. *International Journal of New Economics, Public Administration and Law*. 2018. № 2 (2). P. 15–25. DOI: [https://doi.org/10.31264/2545-093X-2018-2\(2\)-15-25](https://doi.org/10.31264/2545-093X-2018-2(2)-15-25).
19. OECD (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264114470-en>.
20. OECD (2013), “Fiscal rules for sub-central governments”, *Fiscal Federalism 2014*, OECD, Paris.

21. OECD (2020a), “The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis Across Levels of Government”, *Tackling Coronavirus (CONVID-19)*, www.oecd.org/coronavirus/.

22. OECD (2020c), “Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience”, *Tackling Coronavirus (CONVID-19)*.

ДОДАТОК А – Динаміка дефіцитів/профіцитів місцевих бюджетів

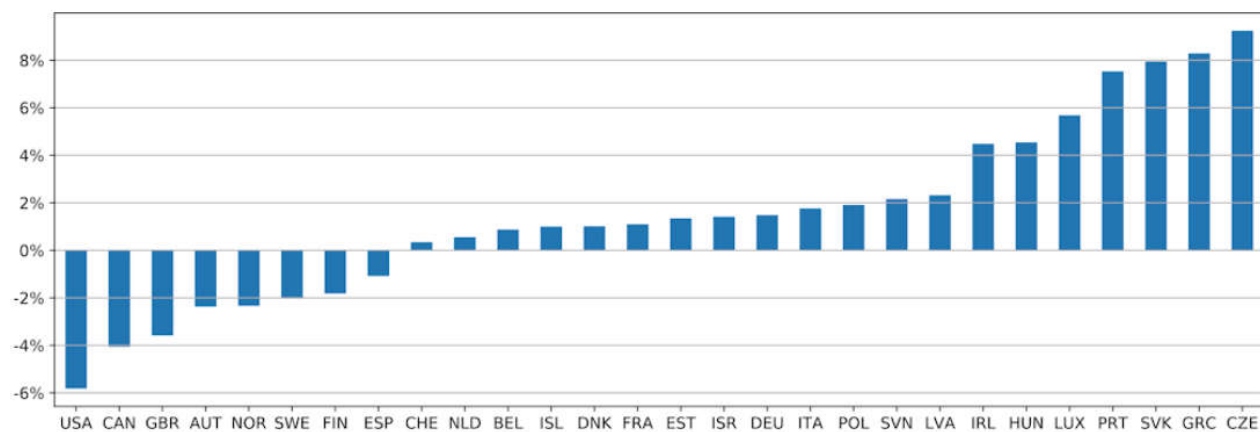


Рисунок А.1 - Фіскальні дефіцити/профіцити місцевих бюджетів, % від суми доходів