

РОЗДІЛ І. ЕКОНОМІЧНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ КРАЇНИ

Бондарук Т.Г.

*доктор економічних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу державних фінансів
Державної установи «Інститут економіки та прогнозування
Національної академії наук України»*

DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-255-8-1>

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ВОЄНОГО СТАНУ

Анотація

На основі узагальнення наявних наукових поглядів щодо економічного змісту та проблем формування фіскальної політики економічного розвитку територій в умовах воєнного стану і оцінювання фіскального простору констатовано, що у світовій практиці концепція фіскального простору передбачає можливості збільшення такого простору на національному рівні, а не за допомогою внутрішньодержавного бюджетного регулювання. Аргументовано, що більшість відомих методів оцінки фіскального простору територій націлені на аналіз переважно ситуативних факторів та обмежуються лише його індикативними показниками.

Запропоновано науково-методичні положення щодо оцінки фіскального простору місцевих бюджетів на основі системи показників, яка відображає як обсяги бюджетного потенціалу, трансфертів, можливості здійснення місцевих запозичень, так і врахування ефективності та результативності витрат бюджетів, а також їх фінансування.

Визначено, що фіскальний простір місцевих бюджетів відрізняється від податкового і бюджетного потенціалів його можливістю не лише абсолютного (забезпечується зростанням податкових і неподаткових доходів бюджетів, а також у збільшенні офіційних трансфертів місцевим бюджетам та місцевих запозичень), але і відносного (забезпечується ефективним і результативним використанням бюджетних витрат) зростання.

Запропоновано схематичну інтерпретацію концептуального підходу до зростання фіскального простору місцевих бюджетів, яка

відображає взаємозв'язок фіскального простору місцевих бюджетів, бюджетного, податкового, потенціалів, потенціалу неподаткових доходів, потенціалу отримання доходів від операцій з капіталом, а також можливостей абсолютного і відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів. Сформовано методичні положення оцінки фіскального простору місцевих бюджетів які базуються на основі розрахунку двох показників: показника загального фіскального простору місцевих бюджетів і показника внутрішнього фіскального простору окремого місцевого бюджету.

Вступ. У часи викликів спричинених широкомасштабною військовою агресією Російської Федерації, відбулось відчутне згортання економіки України. В період воєнного стану вирішення пріоритетних завдань в економічній і соціальній сферах територій вимагає кардинального покращення ефективності бюджетно-податкової політики держави, яка передбачає підвищення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, зокрема на базі розширення їх фіскального простору.

Сучасні проблеми розвитку місцевих бюджетів пов'язані не лише з їх диференціацією за рівнями бюджетів, яка визначається бюджетним потенціалом, а й з ефективністю і результативністю доходів та витрат бюджетів в умовах воєнного стану. Тому зростає роль податково-бюджетного регулювання територіального розвитку, спрямованого на зміцнення фінансово-ресурсного базису місцевих бюджетів, що визначається як чинниками зростання бюджетних доходів, так і чинниками раціоналізації бюджетних витрат.

В умовах постійних коливань національної економіки особливого значення набуває стимулююча дія фіскальної політики, яка спрямована на мінімізацію наслідків таких коливань, забезпечення стійкості бюджетів, створення необхідних передумов для їх наповнення та забезпечення відповідного рівня соціально-економічного розвитку територій. Тенденція останніх років вказує на орієнтованість фіскальної політики здебільшого на покриття поточних витрат бюджету, а не на забезпечення виконання стратегічних завдань розвитку територій.

Насамперед для України критично важливим є поновлення економічного потенціалу територій, який зазнав втрат, спричинених знищенням або зупинкою підприємств, а також руйнуванням інфраструктури. За експертними оцінками Міністерства економіки України, станом на 1 квітня 2022 року загальні втрати економіки країни через війну, враховуючи як прямі так і непрямі втрати, (зниження ВВП, припинення інвестицій, відтік робочої сили, додаткові витрати на оборону та соціальну підтримку тощо), сягають майже 600 млрд. доларів США. При цьому Міжнародний валютний фонд прогнозує падіння ВВП України за підсумками 2022 року на 35%, а Світовий банк – на 45% та інфляцію – 15%.

За оцінками національних та міжнародних експертних інститутів втрати ВВП України у 2022 році внаслідок військової агресії Російської Федерації можуть становити від 30% до 50%. В результаті падіння економіки знижуються доходи державного та місцевих бюджетів, тоді як видатки зростають, передусім – на оборону [1].

Задля швидкого відновлення і забезпечення економічної стабільності та зростання у середньостроковій перспективі, а також для реалізації європейського курсу України, необхідно проводити виважену фіскальну політику, підвищити ефективність видатків та податкового й митного адміністрування [1].

Критична ситуація склалась в територіальних громадах, де ведуться військові дії. Відтак стратегічними напрямками подальшого розвитку першочергово є встановлення політичної стабільності, відновлення соціальної і виробничої інфраструктури та відновлення і розширення фіскального простору зруйнованих територій. Зважаючи на небажання, в умовах зовнішніх загроз спричинених війною, інвесторів вкладати кошти у розбудову цих територій, необхідним є запровадження конструктивних заходів як з боку держави, так і органів місцевого самоврядування щодо запровадження спеціальних умов фінансування та економічного розвитку цих територіальних громад.

1. Теоретичні засади формування фіскальної політики

Теоретичною основою сучасної теорії державних фінансів, на засадах якої базується фіскальна політика, є теорія чистих суспільних благ, яка дістала розвиток у працях П. Самуельсона [2], Дж. Б'юкенена [3], і Р. Масгрейва [4]. Її положення базуються на моделі загальної рівноваги, у рамках якої аналізується діяльність як держави, так і приватних економічних суб'єктів, а податки слугують цінами суспільних благ. Однак, в умовах ринкової економіки держава може надавати не тільки суспільні, але й приватні блага. Методологічні основи вирішення таких проблем закладено К.Дж. Ерроу [5].

Окремі питання цієї багатогранної проблеми дістали своє відображення у працях Р. Масгрейва, В. Оутса, С. Тібо та інших. Розглядаючи вплив уряду на формування фіскальної політики, В. Оутс [6], Р. Масгрейв [7] і С. Тібо [8] засвідчують, що ні масштабна централізація уряду, ні повністю децентралізована влада, що складається з безлічі дрібних і місцевих юрисдикцій, ймовірно, не будуть ефективними. Центральний уряд повинен зосередитися на наданні національних громадських послуг, а саме послуг, переваги яких поширюються по всій країні і надання яких має істотну економію від масштабу. Типовими прикладами є оборона, міжнародні відносини, національна інфраструктура, грошово-кредитна політика, макроекономічна стабілізація і політика перерозподілу доходів та подолання бідності.

Проблеми формування фіскального простору у воєнний та поствоєнний періоди розглядаються у працях вітчизняних вчених Луїної І. О., Білоусової О. С., Фролової Н. Б. [9], які досліджуючи особливості створення фіскального простору у період воєнного стану, (що передбачають застосування специфічних внутрішніх джерел фінансування бюджетних витрат, збільшення обсягів іноземної допомоги) обґрунтували пропозиції щодо напрямів його розширення в Україні у період поствоєнного відновлення.

Чугунов І. Я., досліджуючи координацію фіскальної та монетарної політики наголошує, що вона має бути зосереджена на підвищенні суспільного добробуту та підтримці довгострокової макроекономічної стабільності [10].

Пшик Б. І. [11] доводить, що фіскальний простір регіонів обмежується впливом фіскальної політики держави, орієнтири та відповідні механізми реалізації якої через законодавче встановлення визначають рамки можливостей економічних суб'єктів приймати самостійні рішення й впливати на процес акумулювання та використання фінансових ресурсів у бюджетах певного рівня. Також автор переконаний, що регіональні органи влади повинні володіти достатньою фіскальною автономією, мати належний рівень управлінської компетенції аби ефективно виконувати видаткові зобов'язання в умовах фіскальної децентралізації та здійснення пошуку нових і вдосконалення існуючих механізмів, спрямованих на зміцнення фінансової бази регіонів з метою стимулювання їх сталого зростання шляхом збільшення інфраструктурних витрат і фінансування програм, що мають важливе значення для досягнення цілей інклюзивного розвитку.

В умовах воєнного стану фіскальна політика економічного розвитку територій потребує диверсифікації економіки територіальних громад за рахунок оптимізації використання наявних та пошуку незадіяних місцевих ресурсів, перенесення акцентів на використання потенціалу місцевих ринків. Пошук альтернативних джерел доходів місцевих бюджетів важливе завдання органів місцевого самоврядування на сьогодні.

Стратегічні напрямки розвитку фіскальної політики повинні враховувати проблеми формування фіскального простору, що притаманні в цілому для усіх територіальних громад, вирішення яких призведе до покращення фіскального простору та розширення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування щодо забезпечення розвитку територіальних громад.

Дослідження економічного змісту та проблем формування фіскального простору є досить дискусійним питанням, якому присвячено численні праці вітчизняних та зарубіжних учених.

Існують різні напрями досліджень фіскального простору у світовій практиці. Згідно концепції Міжнародного валютного фонду (2005 рік), автором якої є Peter Heller [12, с. 4] фіскальний простір трактується як

існуючі реальні можливості уряду щодо залучення додаткових бюджетних ресурсів із фіскальних, кредитних та інших джерел, який дозволяє забезпечувати ресурсами досягнення поставленої мети без шкоди для його фінансової стійкості. Основна ідея фіскального простору полягає в тому, що його необхідно мати або створити для виділення додаткових ресурсів на обґрунтовані державні витрати.

Відповідно до концепції Програми розвитку ООН (2007 рік) авторського колективу під керівництвом Rathin Roy [13] фіскальний простір – це обсяг фінансування, який доступний в результаті мобілізації ресурсів, а також проведення реформ, необхідних для ефективного витрачання цих коштів і досягнення певних цілей розвитку.

Згідно з концепцією Світового банку (2008 рік), (автор Allen Schick [14]), фіскальний простір – це грошові кошти, доступні в межах річного або середньострокового бюджету. Як бачимо, у світовій практиці концепція фіскального простору застосовувалася в основному на макрорівні.

Окремі питання фіскального простору знайшли своє висвітлення в працях таких науковців, як Т. Єфименко [15, с. 3], яка пропонує розглядати фіскальний простір як можливості уряду отримати і використати додаткові бюджетні ресурси для досягнення визначеної мети з урахуванням обмежень, обумовлених необхідністю фіскальної стійкості в середньо- й довгостроковому періодах; Д. Тарангул, М. Хом'як [16, с. 92] які визначають його як резерв ресурсів приватного та публічного секторів; Т. Затонацька, О. Ткаченко [17, с. 121–122] – як обсяг фінансових ресурсів, сформованих державою в результаті провадження активної фіскальної політики.

В іноземній економічній літературі існує поняття «фіскального простору» (fiscal space), яке визначається як резерв бюджету, який може бути використаний на певні цілі без шкоди для фінансових позицій або стабільності економіки [18, с. 32]. Як правило, це поняття розглядається у взаємозв'язку з бюджетними доходами. Вважаємо, що в бюджетному регулюванні територіального розвитку також слід враховувати можливості місцевих бюджетів щодо зростання доходів і раціоналізації їх витрат. У зв'язку з цим необхідна адаптація у вітчизняних умовах концепції фіскального простору на місцевий рівень.

Існуюче в іноземній економічній літературі поняття фіскального простору в українськомовному трактуванні має бути представлено відносно місцевого рівня термінологічно як «фіскальний простір місцевих бюджетів». Територіальний фіскальний простір Є. Волховський, Г. Котіна, М. Степура [19, с. 359], Д. Пожидаєв [20, с. 14], визначають як загальну суму фінансових ресурсів, фактично чи потенційно наявних у розпорядженні територіальних органів влади, які об'єктивно можуть бути використані ними для виконання своїх повноважень у межах існуючої моделі фіскального федералізму [19, с. 359; 20]. І. Цимбалюк характеризує фіскальний простір регіону як

«середовище взаємодії між економічними суб'єктами та органами самоврядування стосовно перерозподілу фінансових ресурсів регіону, детермінантами формування та розширення якого є: орієнтири та механізми фіскальної політики; бюджетний устрій і структура бюджетної системи; величина податкового потенціалу території» [21, с. 167], звертаючи увагу в першу чергу на взаємодію між економічними суб'єктами та органами самоврядування.

Д. Тарангул, М. Хом'як вважають, що «під регіональним фіскальним простором необхідно розуміти резерв ресурсів приватного та публічного секторів, який є доступним для досягнення пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку або може бути створений субнаціональними органами влади шляхом реалізації цілеспрямованого комплексу заходів у сфері податкової, бюджетної та боргової політики без зниження фіскальної стійкості регіону у середньостроковій перспективі з урахуванням обмежень чинної моделі фіскальної децентралізації» [22, с. 92–93]. У цьому визначенні автори наголошують, що фіскальний простір охоплює як ті ресурси, які перебувають у розпорядженні субнаціонального уряду, так і ресурси, які можуть бути потенційно акумульовані за рахунок дискреційних заходів у сфері фіскальної політики.

Досліджуючи сутність фіскального простору органів місцевого самоврядування, Є. Кузькін характеризує його як «сукупність локалізованих в межах певної території економічних процесів і відносин, результати здійснення яких в рамках дії податкового та бюджетного механізмів держави визначають на основі розробки та реалізації активної фіскальної політики фінансовий потенціал, який може бути використаний для реалізації органами самоврядування на місцевому рівні діапазону рішень в сфері регіонального розвитку, що відповідають загальнодержавним цілям та пріоритетам підтримки життєдіяльності територіальної громади» [23, с. 6], дотримуючись підходу до його визначення як сукупності економічних процесів і господарських відносин локалізованих в межах певної території. Вважаємо, що дане визначення потребує уточнення, позаяк фінансовий потенціал містить такі функціональні частини як потенціал державних фінансів, потенціал фінансового сектора, фінансовий потенціал суб'єктів господарювання, фінансовий потенціал домогосподарств [24, с. 57], тому він не може бути в повному обсягу використаний органами самоврядування, оскільки органи місцевого самоврядування не мають на це відповідних компетенцій.

Узагальнення теоретичних положень щодо вивчення аспектів формування фіскального простору територій дозволило визначити такі основні підходи до ідентифікації сутності фіскального простору територій: як обсягу фінансових ресурсів, як середовища взаємодії між

економічними суб'єктами та органами самоврядування, як сукупності економічних процесів в межах певної території.

На основі узагальнення наявних наукових поглядів щодо дослідження фіскального простору територій сформулюємо авторське визначення терміну «фіскальний простір місцевих бюджетів» як резерву додаткових фінансових ресурсів таких бюджетів, який може бути використаний органами місцевого самоврядування для виконання ними своїх повноважень за умов збереження фінансової стійкості місцевих бюджетів. Із запропонованого визначення фіскального простору місцевих бюджетів необхідно враховувати, що це поняття охоплює лише ті фінансові ресурси, які можливі до вилучення до місцевого бюджету.

2. Проблеми оцінювання фіскального простору місцевих бюджетів

Незважаючи на увагу вчених та практиків до проблем фіскального простору, питання щодо оцінки фіскального простору місцевих бюджетів все ще залишаються далекими від розв'язання, що актуалізує потребу подальших досліджень у цій сфері.

Концепція фіскального простору, дослідження якої проводилися Міжнародним валютним фондом і Світовим банком, передбачає можливість збільшення такого простору на національному рівні, а не за допомогою внутрішньодержавного бюджетного регулювання. Така концепція передбачає як можливість держави фінансувати досягнення бажаних цілей за умови бюджетної стійкості в середньо- і довгостроковій перспективі, так і визначення різниці між поточним рівнем витрат і максимально можливим рівнем витрат, що не призводить до зниження кредитоспроможності державного сектора.

Проблеми фіскальної стійкості державних фінансів, а також методологічні підходи до визначення показників їх оцінки досліджуються фахівцями Міжнародного валютного фонду та Європейської комісії [25; 26]. Основними показниками кількісної оцінки системи завчасного попередження (EWSs) є макропруденційний нагляд. Завчасне попередження (превентивна система), це частина системи оцінювання фінансової стійкості, яку використовує Міжнародний валютний фонд, завданням такої системи є формування відповідних показників, зміни яких здебільшого відбуваються перед коливанням загальної економічної активності [27, с. 7]. Як правило, система завчасного попередження використовує систему показників, які узагальнюються у єдиний зведений показник ризику виникнення кризи [26].

Напрями реформ системи місцевих бюджетів повинні втілюватися в управлінських рішеннях стосовно забезпечення формуванням фіскального простору місцевих бюджетів та їх стійкості в Україні. При цьому необхідно взяти до уваги досвід підтримки стійкого стану державних фінансів, набутий країнами ЄС. Так, Європейська комісія для

розрахунку фіскальної стійкості державних фінансів пропонує використовувати наступні показники: S_0 – стійкість в короткостроковому періоді (поточна стійкість); S_1 – стійкість у середньостроковому періоді; S_2 – стійкість у довгостроковому періоді [25; 26].

Показники S_1 і S_2 показують наявність невідповідності між прогнозованими (на визначений період) державними витратами та ресурсною базою, яка може використовуватися для фінансування цих витрат. Причиною такої невідповідності може бути надмірне зростання державних витрат та обмежені можливості для зростання коштів їх фінансування. Як вважає І. Уманський, зростання державних доходів ускладнюється через імовірність зниження темпів економічного зростання, обмеження використання додаткових механізмів збільшення непрямого оподаткування, а державні витрати збільшуються як через негативний вплив перелічених процесів на економічне зростання, так і через зростання видатків на фінансування соціальних програм [28, с. 21]. Показник S_1 використовують для визначення середньострокової невідповідності стійкості державних фінансів, цей показник показує невідповідність між витратною й дохідною частинами сектору загального державного управління, яка може виникнути на протязі середньострокового періоду.

Показник S_1 характеризує невідповідність фіскальної стійкості, тобто різницю між співвідношенням доходів у вигляді частки ВВП і обсягом необхідного фінансування витрат (відносно ВВП) з врахуванням всіх можливих надходжень до сектору загального державного управління. Визначаючи потенційні можливості фіскальної невідповідності враховують як прогнозні так і додаткові (потенційні) надходження до сектору загального державного управління. Визначення фіскальної невідповідності передбачає також і врахування імовірних додаткових витрат, які можуть виникати у майбутньому [28, с. 22].

Відповідаючи на запитання – як визначаються обсяги можливого фіскального простору – П. Хеллер відзначає, що МВФ враховує як можливості додаткової економії державних коштів шляхом раціоналізації витрат і проведення податкової реформи, так і додаткові ресурси, які можуть бути мобілізовані у вигляді позик і грантів [12]. Оцінюючи фундаментальні фактори, які можуть впливати як на проведення державної політики, так і на рівень фіскального простору, він виокремлює такі з них: зміна пріоритету витрат (однією з першочергових завдань має стати скорочення непродуктивних витрат); підвищення ефективності (впорядкування реалізації програм, зменшення корупції, підвищення якості управління); збільшення доходів (розширення податкової бази та вдосконалення системи збору податків; збільшення запозичень (оцінювання соціальної віддачі від внутрішніх і зовнішніх позик); грошово-кредитна експансія (небажаний захід, даний механізм має очевидні обмеження, враховуючи потенційні

інфляційні процеси); отримання більшого обсягу зовнішніх грантів (гранти є більш позитивними в формуванні фіскального простору, ніж позики); проведення розумної макроекономічної політики [3]. Вважаємо, що для оцінки фіскального простору місцевих бюджетів із вище перелічених факторів можна використати такі як: зміна пріоритету витрат, підвищення їх ефективності, зростання доходів, збільшення місцевих запозичень, отримання зовнішніх грантів.

Проблеми оцінювання фіскального простору активно досліджуються у працях вітчизняних учених. Т. Єфименко досліджуючи фіскальний простір та його роль у стабілізації державних фінансів, вважає, що «потенціал фіскального простору визначається здебільшого об'єктивністю оцінки ризиків, пов'язаних із проявами нової економічної реальності, ймовірністю посилення залежності національної економіки від фінансового тягаря боргу, дисбалансу між заощадженнями й інвестиціями» [29, с. 22].

Різні підходи до використання методик оцінки фіскального простору територій пов'язані з особливостями визначення факторів впливу на фіскальний простір. Проте, за допомогою більшості відомих методів оцінки можна проаналізувати переважно ситуативні фактори.

Так, заслуговує на увагу позиція Д. Пожидаєва, який робить наголос на тому, що кількісно територіальний фіскальний простір включає до себе, окрім бюджетного потенціалу території, залучені кошти (трансферти, позики) та фінансові ресурси вивільнені у результаті ефективного використання наявного бюджетного потенціалу території [30]. Схожу позицію виражають Є. Волховський, Г. Котіна, М. Степура, які вважають, що кількісно територіальний фіскальний простір включає бюджетний потенціал території, залучені кошти, такі як трансферти, позики, а також фінансові ресурси, які вивільнені у результаті ефективного використання наявного бюджетного потенціалу [31, с. 359]. Однак, такий перелік не дозволяє отримати якісні результати оцінки територіального фіскального простору.

При оцінці фіскального простору територій використовують підхід на основі аналізу їх податкового потенціалу. Абсолютний рівень податкового потенціалу пропонується визначати як відношення фактичних податкових надходжень до ВВП [32], що обумовлено імпліцитним припущенням, що валовий регіональний дохід є показником потенційної бази оподаткування. Одним із головних джерел розширення фіскального простору за рахунок податкового потенціалу є підвищення податкових надходжень. Проте в Україні підвищення ставок податків є неефективним джерелом для створення фіскального простору, оскільки за кризових умов сповільнення темпів економічного розвитку може призвести до оберненого ефекту.

М. Хом'як пропонує проводити оцінку фіскального простору місцевих бюджетів України на основі визначення податкового

потенціалу регіонів і дослідження структури їх видатків використовуючи емпіричну оцінку фіскального простору регіонів. Вважаємо цей методичний інструментарій досить складним для застосування, оскільки визначення податкового потенціалу регіону передбачає застосування економетричного підходу і ставить за мету оцінку відхилення фактичних податкових надходжень від сум податків, що обумовлені рядом факторів моделі [33, с. 69], а для визначення результатів потрібно кваліфіковано підібрати модель.

Досить часто оцінки фіскального простору територій обмежуються лише його індикативними показниками. Поширеним підходом оцінки фіскального простору на місцевому рівні є підхід його оцінки на основі аналізу структури видатків. Наприклад, пропонується показник, який відображає обсяг фінансових ресурсів, що потенційно можуть бути використані місцевими органами влади додатково і включає як власні надходження та поточні і капітальні трансферти, так і враховує витрати, зокрема і на виплату відсотків на обслуговування боргу. В результаті фіскальний простір розглядається місцевими органами влади як ресурс для інвестиційних видатків. Цей показник має ряд недоліків, він обмежується визначенням обсягу фіскального простору лише в поточному році, не враховує рівень місцевих запозичень органів влади. Разом з тим, знання цілей стабілізації і наслідків фіскальної політики ще не гарантує ефективність такої політики [34, с. 39].

Іншим прикладом обмеження визначення фіскального простору територій його індикативними показниками є розрахунок цього показника як відношення фактичних податкових надходжень бюджету до податкового потенціалу [35], який оцінюється відносно валового регіонального продукту.

Перш ніж зупинитись на узагальненні методики оцінки фіскального простору місцевих бюджетів, розглянемо співвідношення понять «бюджетний потенціал», «податковий потенціал», «фіскальний простір».

Під бюджетним потенціалом (стосовно місцевих бюджетів) варто розуміти сукупність реальних можливостей органів місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства мобілізувати до місцевого бюджету наявні та можливі для залучення фінансові ресурси за рахунок власних джерел. Бюджетний потенціал перевищує податковий потенціал на суму потенційних неподаткових доходів та доходів від операцій з капіталом [24]. Неподаткові доходи місцевих бюджетів (доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі; доходи від некомерційної господарської діяльності) згладжують негативні ефекти оподаткування, оскільки неподаткові платежі часто є добровільними. Фіскальний простір на відміну від бюджетного потенціалу визначає можливості здійснення додаткових бюджетних витрат при незмінному рівні доходів бюджету.

Системи показників оцінки фіскального простору територій, що використовуються на сьогодні, не сприяють комплексній оцінці впливу децентралізації на формування фіскального простору місцевих бюджетів. Система показників оцінки фіскального простору місцевих бюджетів, має відображати як обсяги бюджетного потенціалу, грантів, офіційних трансфертів, можливості здійснення місцевих запозичень, так і враховувати фінансування бюджету (надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу місцевого боргу, обсягів депозитів, кошти від приватизації комунального майна) та ефективність та результативність витрат бюджетів [24, с. 62]. Оскільки, як було зазначено, бюджетний потенціал перевищує податковий потенціал на суму потенційних неподаткових доходів та доходів від операцій з капіталом, то формула фіскального простору місцевих бюджетів, буде мати наступний вигляд:

$$\Phi\Pi_{\text{мб}} = \text{Б}\Pi_{\text{мб}} + \text{T} + \text{З}_{\text{мб}} + \Phi_{\text{мб}} = \text{П}\Pi_{\text{мб}} + \text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}} + \text{ПД}_{\text{ок}} + \text{T} + \text{З}_{\text{мб}} + \Phi_{\text{мб}} \quad (1),$$

де $\Phi\Pi_{\text{мб}}$ – фіскальний простір місцевих бюджетів;

$\text{Б}\Pi_{\text{мб}}$ – бюджетний потенціал місцевих бюджетів;

$\text{П}\Pi_{\text{мб}}$ – податковий потенціал місцевих бюджетів;

$\text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}}$ – потенціал неподаткових доходів місцевих бюджетів;

$\text{ПД}_{\text{ок}}$ – потенціал доходів від операцій з капіталом;

$\text{T}_{\text{мб}}$ – трансферти місцевим бюджетам;

$\text{З}_{\text{мб}}$ – запозичення до місцевих бюджетів;

$\Phi_{\text{мб}}$ – фінансування місцевих бюджетів.

Фіскальний простір місцевих бюджетів відрізняється від податкового і бюджетного потенціалів його можливістю не лише абсолютного, але і відносного зростання. Абсолютне зростання фіскального простору місцевих бюджетів полягає у зростанні податкових і неподаткових доходів бюджетів, та доходів від операцій з капіталом, а також у збільшенні трансфертів місцевим бюджетам, місцевих запозичень та обсягу фінансування місцевих бюджетів:

$$\begin{aligned} \Delta\Phi\Pi_{\text{мб}}^{\text{А}} &= \Delta\text{Б}\Pi_{\text{мб}} + \Delta\text{T} + \Delta\text{З}_{\text{мб}} + \Delta\Phi_{\text{мб}} = \\ &= \Delta\text{П}\Pi_{\text{мб}} + \Delta\text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}} + \Delta\text{ПД}_{\text{ок}} + \Delta\text{T} + \Delta\text{З}_{\text{мб}} + \Delta\Phi_{\text{мб}} \end{aligned} \quad (2),$$

де $\Delta\Phi\Pi_{\text{мб}}^{\text{А}}$ – абсолютне зростання фіскального простору місцевих бюджетів;

$\Delta\text{Б}\Pi_{\text{мб}}$ – зміни обсягу бюджетного потенціалу місцевих бюджетів;

$\Delta\text{П}\Pi_{\text{мб}}$ – зміни обсягу податкового потенціалу місцевих бюджетів;

$\Delta\text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}}$ – зміни обсягу потенціалу неподаткових доходів місцевих бюджетів;

$\Delta\text{ПД}_{\text{ок}}$ – зміни обсягу доходів від операцій з капіталом;

$\Delta\text{T}_{\text{мб}}$ – зміни обсягу трансфертів місцевим бюджетам;

$\Delta\text{З}_{\text{мб}}$ – зміни обсягу запозичень до місцевих бюджетів;

$\Delta\Phi_{\text{мб}}$ – зміни обсягу фінансування місцевих бюджетів.

Відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів забезпечується ефективним і результативним використанням бюджетних коштів. Підвищення ефективності бюджетних витрат (кількісна зміна) є екстенсивним методом відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів, оскільки призводить до досягнення заданих результатів з використанням меншого обсягу бюджетних коштів. Підвищення результативності бюджетних витрат (якісна зміна) є інтенсивним методом відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів, оскільки призводить до досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів. В узагальненому вигляді відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів може бути представлено такою методикою розрахунку:

$$\Delta\Phi\P_{\text{мб}}^{\text{в}} = \sum\Delta V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}} + \sum\Delta V_{\text{пп}} * K_{\text{пп}} + \sum V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}}, \quad (3),$$

де $\Delta\Phi\P_{\text{мб}}^{\text{в}}$ – відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів

$V_{\text{пп}}$ – вартість публічних послуг;

$K_{\text{пп}}$ – кількість публічних послуг.

Отже, загальні можливості зростання фіскального простору місцевих бюджетів можна представити наступною методикою їх розрахунку:

$$\begin{aligned} \Delta\Phi\P_{\text{мб}} = & \Delta\Phi\P_{\text{мб}}^{\text{а}} + \Delta\Phi\P_{\text{мб}}^{\text{в}} = \Delta\P\P_{\text{мб}} + \Delta\text{Н}_{\text{п}}\Pi_{\text{мб}} + \Delta\P\P_{\text{ок}} + \Delta\text{T} + \\ & + \Delta\text{З}_{\text{мб}} + \Delta\Phi_{\text{мб}} + \sum\Delta V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}} + \sum\Delta V_{\text{пп}} * K_{\text{пп}} + \sum V_{\text{пп}} * \Delta K_{\text{пп}}, \end{aligned} \quad (4)$$

На рис. 1 наведена схематична інтерпретація взаємозв'язку фіскального простору місцевих бюджетів, бюджетного, податкового потенціалів, потенціалу неподаткових доходів, потенціалу отримання доходів від операцій з капіталом, а також можливостей абсолютного і відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів.

Відображений у наведеній схематичній інтерпретації також взаємозв'язок вертикальної і горизонтальної незбалансованості з фіскальним простором місцевих бюджетів, що зумовлює необхідність використання вертикального та горизонтального їх вирівнювання.

Вважаємо, методика оцінки фіскального простору місцевих бюджетів має включати розрахунок двох основних показників: показника загального фіскального простору місцевих бюджетів і показника внутрішнього фіскального простору окремого місцевого бюджету.

Загальний фіскальний простір місцевих бюджетів відображає достатність власного бюджетного потенціалу всіх місцевих бюджетів (полягає у зростанні податкових і неподаткових доходів, доходів від операцій з капіталом), а також у збільшенні трансфертів місцевим бюджетам, місцевих запозичень та обсягу фінансування всіх місцевих бюджетів. Внутрішній фіскальний простір місцевого бюджету показує відносне збільшення бюджетного потенціалу, яке залежить від ефективності і результативності витрат цього бюджету.

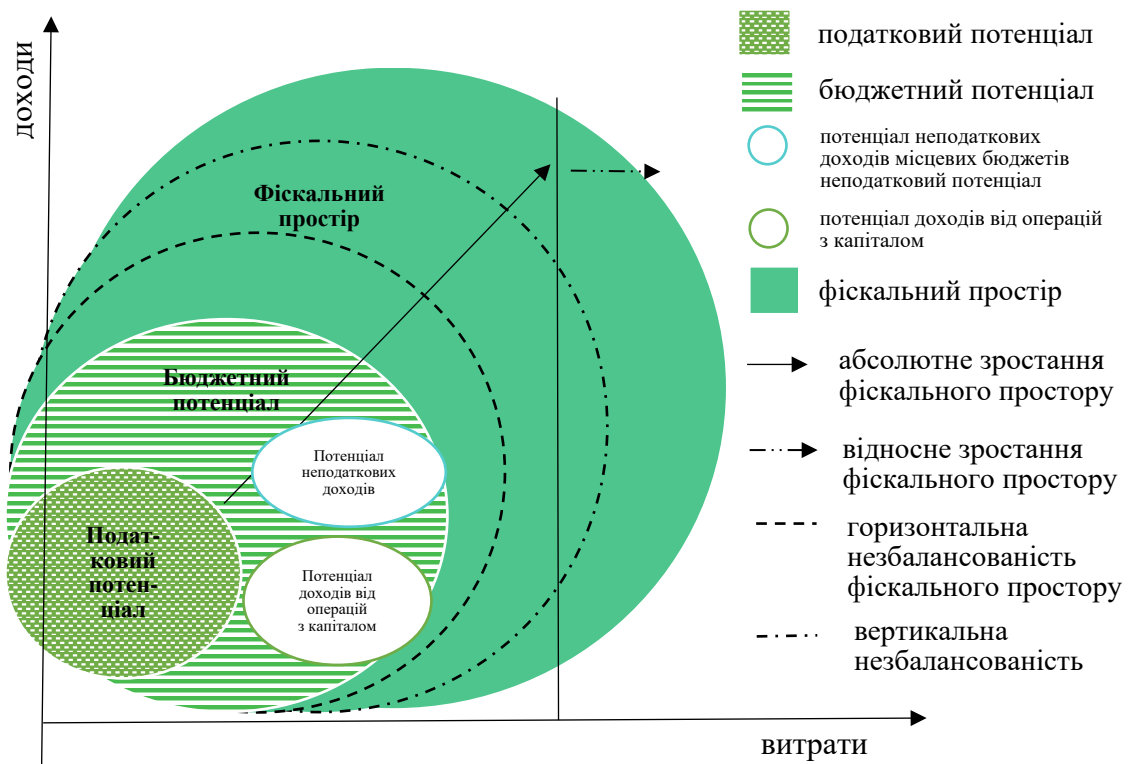


Рис. 1. Схематична інтерпретація концептуального підходу до зростання фіскального простору місцевих бюджетів

Джерело: розроблено автором

Загальний фіскальний простір місцевих бюджетів буде оптимальним, якщо середнє арифметичне співвідношення власних доходів місцевих бюджетів і витрат місцевих бюджетів, які здійснюються за рахунок цих доходів, дорівнює одиниці. Показник загального фіскального простору місцевих бюджетів можна представити наступною формулою:

$$ЗФП_{мб} = \frac{\sum_i^n \frac{ВД_{мб}}{В_{мб}}}{n} = 1 \quad (5)$$

де $ЗФП_{мб}$ – загальний фіскальний простір місцевих бюджетів;

n – кількість місцевих бюджетів;

$ВД_{мб}$ – власні доходи i -го місцевого бюджету;

$В_{мб}$ – витрати i -го місцевого бюджету, які здійснюються за рахунок власних доходів.

Внутрішній фіскальний простір окремого місцевого бюджету відображає еластичність витрат бюджету відносно доходів цього бюджету, яка показує на скільки відсотків змінюються витрати бюджету при зміні його доходів на 1% та представлений наступною формулою:

$$ВФП_{іб} = E_{D(B)} = \frac{\Delta B_i}{B_i} : \frac{\Delta D_i}{D_i} = \frac{\Delta B_i}{\Delta D_i} * \frac{D_i}{B_i} > 1 \quad (6)$$

де $ВФП_{іб}$ – внутрішній фіскальний простір i -го місцевого бюджету;

$E_{d(v)}$ – еластичність доходів (витрат) i -го місцевого бюджету;

D_i – доходи i -го місцевого бюджету;

V_i – витрати i -го місцевого бюджету;

ΔV_i – зростання витрат i -го місцевого бюджету;

ΔD_i – зростання доходів i -го місцевого бюджету.

Отже, згідно наведеної методики оцінки, фіскальний простір місцевих бюджетів може збільшуватися не лише абсолютно, а й відносно – при зростанні витрат бюджету при незмінному рівні його доходів, або при зростанні темпів витрат бюджету, які випереджають темпи зростання його доходів. Якщо витрати нееластичні ($E_{d(v)} < 1$), то відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів відсутнє, а еластичність витрат ($E_{d(v)} > 1$), демонструє відносне зростання фіскального простору місцевих бюджетів.

Висновки. На основі узагальнення наявних наукових поглядів щодо економічного змісту та проблем формування фіскальної політики і оцінювання фіскального простору констатовано, що у світовій практиці концепція фіскального простору передбачає можливість збільшення такого простору на національному рівні, а не за допомогою внутрішньодержавного бюджетного регулювання.

Узагальнення теоретичних положень щодо формування фіскального простору територій дозволило визначити такі основні підходи до ідентифікації його сутності: як обсягу фінансових ресурсів, як середовища взаємодії між економічними суб'єктами та органами самоврядування, як сукупності економічних процесів в межах певної території. Сформульовано авторське визначення терміну «фіскальний простір місцевих бюджетів» як резерву додаткових фінансових ресурсів таких бюджетів, який може бути використаний органами місцевого самоврядування для виконання ними своїх повноважень за умов збереження фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Представлено різні підходи до використання методик оцінки фіскального простору територій, які пов'язані з особливостями визначення факторів впливу на фіскальний простір. Аргументовано, що більшість відомих методів оцінки фіскального простору територій націлені на аналіз переважно ситуативних факторів та обмежуються лише його індикативними показниками.

Обґрунтовано, що наявні системи показників оцінки фіскального простору територій не сприяють комплексній оцінці впливу децентралізації на формування фіскального простору місцевих бюджетів. Запропоновано науково-методичні положення щодо оцінки фіскального простору місцевих бюджетів на основі системи показників, яка відображає як обсяги бюджетного потенціалу, трансфертів, можливості здійснення місцевих запозичень, так і врахування ефективності та результативності витрат бюджетів, а також їх

фінансування (надходження та витрати бюджету, пов'язані із зміною обсягу місцевого боргу, обсягів депозитів, кошти від приватизації комунального майна).

Визначено, що фіскальний простір місцевих бюджетів відрізняється від податкового і бюджетного потенціалів його можливістю не лише абсолютного (забезпечується зростанням податкових і неподаткових доходів бюджетів, збільшенням офіційних трансфертів місцевим бюджетам та місцевих запозичень), але і відносного (забезпечується ефективним і результативним використанням бюджетних витрат) зростання.

Обґрунтовано, що підвищення ефективності бюджетних витрат (кількісна зміна) є екстенсивним способом відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів, оскільки призводить до досягнення заданих результатів з використанням найменшого обсягу бюджетних коштів. Підвищення результативності бюджетних витрат (якісна зміна) є інтенсивним способом відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів, оскільки призводить до досягнення найкращого результату з використанням визначеного бюджетом обсягу коштів.

Запропоновано схематичну інтерпретацію концептуального підходу до зростання фіскального простору місцевих бюджетів, яка відображає взаємозв'язок фіскального простору місцевих бюджетів, бюджетного, податкового потенціалів, потенціалу неподаткових доходів, потенціалу отримання доходів від операцій з капіталом, а також можливостей абсолютного і відносного зростання фіскального простору місцевих бюджетів.

Сформовано методичні положення оцінки фіскального простору місцевих бюджетів які базуються на основі розрахунку двох показників: показника загального фіскального простору місцевих бюджетів і показника внутрішнього фіскального простору окремого місцевого бюджету. Обґрунтовано, що загальний фіскальний простір місцевих бюджетів відображає достатність власного бюджетного потенціалу всіх місцевих бюджетів (полягає у зростанні податкових і неподаткових доходів, доходів від операцій з капіталом), а також у збільшенні трансфертів місцевим бюджетам, місцевих запозичень та обсягу фінансування місцевих бюджетів. Внутрішній фіскальний простір місцевого бюджету показує відносне збільшення бюджетного потенціалу, яке залежить від ефективності і результативності витрат цього бюджету.

Список використаних джерел:

1. Національна рада з відновлення України від наслідків війни Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Функціонування фінансової системи, її реформування та розвиток». 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/functioning-of-the-financial-system.pdf>

2. Samuelson P.A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 1955. № 37. P. 350–356.
3. Бьюкенен Дж.М. Сочинения. Москва : Таурис Альфа, 1997. 560 с.
4. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis. Tübingen : Mohr, 1994. Bd. 1. 287 s.
5. Arrow K.J. Equality in public expenditure. *Quarterly Journal of Economics*. 1971. P. 409–415.
6. Oates W. E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*. Vol. 61. June 2008. P. 313–334.
7. Musgrave R. A. Economics of Fiscal Federalism. *Public Finance in a Democratic Society: Coll. Papers*. Vol. 2. Brighton, U.K. : Wheatsheaf Books Ltd., 1986. P. 33–41.
8. Tiebout C. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. № 64 (5). P. 416–424.
9. Луніна І. О., Білоусова О. С., Фролова Н. Б. Особливості формування фіскального простору у воєнний та поствоєнний періоди. *Економіка та держава*. 2022. № 4. С. 20–28.
10. By Igor Chugunov, Mykola Pasichniy, Valeriy Koroviy, Tetiana Kaneva, Andriy Nikitishin. Fiscal and Monetary Policy of Economic Development. *European Journal of Sustainable Development*. 2021. 10, 1, 42–52.
11. Пшик Б. І. Роль фіскального простору у забезпеченні інклюзивного розвитку регіону: теоретичний аспект. дослідження. *Ефективна економіка*. 2020. № 5. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7869>
12. Heller P. Understanding Fiscal Space. IMF – Policy Discussion Paper. 2005. PDP/05/4. 19 p.
13. Fiscal Space: Policy Options for Financing Human Development [Roy, Rathin] on Amazon.com. shipping on qualifying offers. 2007.
14. Allen Schick Budgeting For Fiscal Space. Asian OECD Senior Budget Officials Meeting. Bangkok, Thailand, January 2008.
15. Єфименко Т.І. Фіскальний простір антикризового регулювання : монографія. Київ : ДННУ Акад. фін. Управління, 2012. 332 с.
16. Тарангул Д. О., Хом'як М.С. Передумови та інструменти формування регіонального фіскального простору. *Економічний простір*. 2016. № 112. С. 87–99.
17. Затонацька Т., Ткаченко О. Теоретична сутність та особливості формування фіскального простору. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал*. 2016. № 3 (31). С. 119–125.
18. Heller P. Fiscal space – that this such and how it to receive? the Finance and development. 2009, June. P. 32.
19. Волковськнй Є. І., Котіна Г. М., Степура М. М. Бюджетний потенціал та потенціал бюджету території: методичні аспекти. *Проблеми економіки*. 2014. С. 357–362.
20. Pozhidaev D. Local Fiscal Space in Myanmar. United Nations Capital Development Fund Working Paper. 2014. № 4. URL: https://www.academia.edu/13276834/Local_Fiscal_Space_in_Myanmar
21. Цимбалюк І. Сутність та складники фіскального простору інклюзивного розвитку регіонів. *Підприємництво та інновації*. 2019. № 10. С. 166–171.
22. Тарангул Д. О., Хом'як М.С. Регіональний фіскальний простір та напрями його розширення. Теоретична та практична концептуалізація розвитку фінансово-кредитних механізмів в умовах нової соціально-економічної діяльності. Університет ДФС України, НДІ фіскальної політики. Ірпінь, 2017. С. 202–205.
23. Кузькін Є. Ю. Теоретико-методологічне забезпечення розширення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 ; Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця. Харків, 2019. 40 с.

24. Бондарук Т. Г. Проблеми та перспективи оцінки фіскального простору місцевих бюджетів в умовах децентралізації. *Ринок праці та зайнятість населення. Науково-практичний журнал*. 2020. № 1 (61). С. 55–64.
25. The IMFFSB Early Warning Exercise: Design and methodological toolkit. International Monetary Fund. 2010. 41 p. URL: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/090110.pdf> (дата звернення: 14.04.2017).
26. Fiscal Sustainability Report 2012. *European Economy*. 2012. No. 8. 204 p. URL: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-8_en.pdf
27. Bondaruk T. H., Bondaruk I. S., Dubyna M. V. Financial sustainability as a factor of forming fiscal space of local budgets. *Economies' Horizons*. 2020. № 2 (13). P. 4–16.
28. Уманський І. І. Стійкість державних фінансів в умовах євроінтеграційних процесів. *Фінанси України*. 2015. С. 9–28.
29. Єфименко Т. І. Перспективи реформування фіскального простору місцевих бюджетів. *Наукові праці НДФІ*. 2012. Випуск 3 (60). С. 20–33.
30. Pozhidaev D. Local Fiscal Space in Myanmar. United Nations Capital Development Fund Working Paper. 2014. № 4. URL: https://www.academia.edu/13276834/Local_Fiscal_Space_in_Myanmar
31. Волковськнй Є. І., Котіна Г. М., Степура М. М. Бюджетний потенціал та потенціал бюджету території: методичні аспекти. *Проблеми економіки*. 2014. С. 357–362.
32. Sultan K. M. Revenue potential, tax space, and tax gap: a comparative analysis. Policy Research working paper. 2014. No. WPS 6868. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/733431468038088702/Revenue-potential-tax-space-and-tax-gap-acomparative-analysis2014>
33. Хом'як М. Оцінка фіскального простору місцевих бюджетів у контексті розвитку регіонів України. *Світ фінансів*. 2017. № 1 (50). С. 69–81.
34. Robin K. Do Indian States have the Power to Devise their Own Policies? A Study on Fiscal Space. CSH Working Paper. 2013. No. 5686. 62 p.
35. Hulbert C. A. Vammalle C. Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I – Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives. OECD Regional Development Working Papers. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en>
36. Луніна І. О., Бондарук Т.Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини : навч. посіб. Київ : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.