

Обухов Руслан Олександрович
аспірант кафедри фінансів,
Державний торговельно-економічний університет

DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-426-2-21>

ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Оцінювання фінансової спроможності територіальних громад необхідно здійснювати і задля того, щоб надати змогу мешканцям тих громад, які є менш спроможними отримувати базовий пакет суспільних послуг на рівні визначеному державними стандартами. Завданням публічних інституцій є ідентифікація рівня фінансової спроможності громад, здійснення компаративного аналізу цих показників з середнім значенням показника по країні, встановлення його граничного значення для громад. Для громад, рівень спроможності яких є нижчим за встановлене значення здійснюється фінансове вирівнювання за допомогою інструментарію трансфертів. Проте постійна дотаційність місцевих бюджетів не є хорошим рішенням для побудови ефективної моделі міжбюджетних відносин.

Питання пошуку оптимального балансу владних повноважень і фінансових ресурсів між центральними органами влади і органами місцевого самоврядування (далі ОМС) є й досі актуальним для більшості розвинутих країн, і країн з економіками, що розвиваються. Фіскальна архітектура держави має згладжувати регіональні відмінності у рівні фіскальної спроможності та потреби у витратах територіальних громад. Майкл Компсон та Джон Навратіл висловлюють думку, що присутні два підходи до розрахунку фіскальної спроможності. Перший, є більш широким та передбачає розрахунок відносних показників економічного розвитку адміністративно-територіального утворення, інший фокусується виключно на розрахунках відносних показників доходів бюджету,

тобто повністю дотичний до фіскальної політики. До відносних економічних показників, за якими можна б було оцінити рівень фінансової спроможності належить валовий регіональний продукт (далі ВРП). Цей показник є більш інформативним та корисним для подальших обчислень, коли розраховується на одну особу. Використання згаданого індикатору може допомогти оцінити фінансовий потенціал територіальної громади чи регіону в цілому. Водночас згідно офіційних даних Державної статистичної служби України ВРП розраховується з певним лагом, що ускладнює здійснення аналізу та прогнозування фінансової спроможності територіальних громад.

Крім того, індикатором фінансової спроможності може виступати агрегована сума згенерованих доходів економічними суб'єктами, які розташовані у територіальній громаді, а також доходів, отриманих мешканцями відповідної громади, які підлягають оподаткуванню. Фактично даний показник відображає обсяг податкової бази, що підлягає оподаткуванню. Адже згідно норм Бюджетного кодексу здійснюється розщеплення ПДФО та податку на прибуток між бюджетами різних рівнів, а єдиний податок, який сплачується з доходів суб'єктів господарювання, які використовують спрощену систему оподаткування (у першу чергу йдеться про 3 групу платників єдиного податку), повністю зараховується до доходної частини бюджету територіальної громади. Використання виключно індексів відносних доходів не може повністю забезпечити уповноважених осіб і інституції необхідним обсягом інформації та даних, які потрібні для оцінювання фінансової спроможності. Адже не враховують обсяг і динаміку бази оподаткування податком на майно який є фіскально значимим ресурсом для територіальних громад та розташування природних ресурсів, з яких сплачується частка рентної плати тощо.

Маргарет Чітіга-Мабугу та Нара Монкам у своєму дослідженні розраховували індекс фіскальної спроможності ОМС, враховуючи три основні компоненти: показника доходної спроможності (*revenue capacity index*); зусилля залучення доходів бюджету (*revenue effort*); індекс потреби бюджетних видатків (*expenditure need index*) [2]. Перша

компонента індексу розраховується в якості обсягу мобілізованих доходів територіальної громади на одного мешканця. Використовуються розрахункові дані бази оподаткування, ставки податків згідно чинних норм законодавства, а також враховуються й інші джерела бюджетних надходжень, які зараховуються до бюджету громади. Друга компонента включає у собі порівняння фактично отриманих надходжень бюджету до потенційно можливих. Де-факто це є індикатором податкового розриву, і найбільш доречно його використовувати для місцевих податків і зборів. Отриманий результат вказує на зацікавленість, можливість та якість механізму адміністрування податків і зборів у відповідній громаді, а також на рівень добровільної сплати податків її мешканцями. Агрегований показник податкового розриву є наслідком його складових – розриву податкових ставок; надання ОМС податкових пільг згідно передбачених податковим законодавством повноважень; адміністративним розривом; комплаєнс розривом

За умов низьких значень показника *revenue effort* слід сформулювати відповідні висновки та встановити основні причини цього. Можливим є недостатній рівень зацікавленості ОМС у формуванні власних доходів бюджету чи прогалини у адмініструванні місцевих податків. У разі виявлення останнього факту доречно збільшити повноваження ОМС, трансформували механізм податкового адміністрування, зокрема у частині ідентифікації бази оподаткування і наповнення державних реєстрів (які виступають джерелом бази оподаткування майновими податками), консультативно-роз'яснювальній роботі з платниками податків, роботі з податковими боржниками тощо. Індекс потреби бюджетних видатків характеризує обсяг видатків бюджету на одну особу, яка може забезпечити мешканця територіальної громади базовим переліком суспільних благ і послуг.

Таким чином, показник фінансової спроможності громади включає у собі не лише показники доходної частини бюджету, але й видаткової, адже забезпечення мешканців суспільними благами і послугами потребує здійснення видатків, у тому числі капітальних – для розвитку та підтримки інфраструктури територіальної громади.

Не менш важливим є оцінка питомої ваги витрат на виконання управлінських функцій у загальній структурі видаткової частини місцевого бюджету. Громади, у яких цей показник є високим (понад 20%) повинні оптимізувати управлінську модель, а у певних випадках слід констатувати фінансову неспроможність таких громад. Необхідно також розраховувати співвідношення цих видатків до власних доходів бюджету територіальної громади, що характеризуватиме фактичну спроможність утримувати управлінський апарат.

Європейською Комісією розроблено індекс локальної автономії (*Local Autonomy Index*). Цей індекс включає дві компоненти, які сумарно містять 11 показників, та показує ступінь автономії місцевої влади у формуванні та використанні фінансових ресурсів. Перша компонента *self-rule* (self-government) характеризує спроможність ОМС здійснювати свої функціональні повноваження і реалізовувати покладені цілі. Оцінювання її рівня здійснюється за допомогою 8 показників, важливе місце серед яких відведено фінансовим (4 показники, питома вага яких становить 50%) [3]. До цієї групи показників включено:

– *фіскальну автономію*. Даний показник характеризує можливість ОМС впливати на рішення у сфері оподаткування через інструментарій встановлення ставок податків та регулювання бази оподаткування. Значення цього показника тотожні 0, за умови коли ОМС не регулюють ні ставки податків, ні базу оподаткування взагалі. Якщо місцеві органи влади спроможні впливати на згадані основні елементи податків, які не мають суттєвої фіскальної значимості надається 1 бал. За умови коли ОМС встановлюють ставку одного з основних бюджетоутворюючих податків (до яких розробники методології віднесли ПДФО, податок на прибуток, податок на додану вартість (далі ПДВ), майнові податки), враховуючи обмеження встановленні державною владою показнику присвоюється – 2 бали; якщо ж обмежень на встановлення ставки цих податків немає або ж вони є незначними – 3 бали. Якщо ж органи місцевої влади можуть встановлювати ставки двох або більше вищезгаданих податків – 4 бали.

– *систему трансфертів*. У державах-членах ЄС трансферти з державного бюджету поділяються на цільові (*conditional*) – які використовуються для фінансування делегованих державою повноважень ОМС. Всі інші трансферти можуть використовуватись місцевою владою автономно, без погодження з іншими ієрархічними щаблями влади. За умови коли частка цільових трансфертів у їх загальній структурі є домінантною (60% та вище) значення цього показника рівне 0; якщо ж у межах 40–60% – 1 бал; 20–40% – 2 бали; 0–20% – 3 бали відповідно.

– *фінансову самодостатність*. За допомогою цього показника визначають фіскальну значимість та роль власних доходів ОМС у формуванні бюджетних доходів. До власних доходів можна зарахувати податки, збори, платежі, на які мають вплив ОМС. Якщо частка таких доходів у загальній структурі місцевих бюджетів складає менше 10% то значення зазначеного показника рівне 0; 10–25% – 1; 25–50% – 2; понад 50% – 3.

– *боргову автономію*. Важливим питанням забезпечення фінансової спроможності ОМС є інституційно закріплені можливості, повноваження та обмеження здійснення територіальними громадами запозичень. Останні вважаються альтернативним джерелом фінансування проектів (насамперед капітального спрямування) податкам, трансфертам, платежам і зборам. За умови коли місцева влада не має змоги здійснювати запозичення, індикатору присвоюється 0 балів; при попередній згоді центральної влади та при дії певних обмежень на здійснення запозичень – 1 бал; якщо місцева влада не потребує згоди чи погоджень від уряду на здійснення запозичень, проте законодавчо передбачено обмеження щодо їх розміру – 2 бали; якщо не встановлено жодних рестрикцій і лімітів на здійснення місцевих запозичень – 3 бали.

Література:

1. Compson M., & Navratil J. (1997) An improved method for estimating the total taxable resources of the states. United States Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/system/files/226/wpnewm.pdf>

2. Chitiga-Mabugu M., & Monkam N. (2013) Assessing fiscal capacity at the local government level in South Africa. *Journal of local governance*, pp. 1–23.

3. Ladner A., Keuffer N., Bastianen A., & Brajnik I.B. (2022) Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union.