

**ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ АСПЕКТИ
СТВОРЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОСТОРУ РЕГІОНІВ**

Формування бюджетного простору є домінуючою особливістю місцевих фінансів країн світу. Воно використовується для забезпечення доходами бюджету видатків, необхідних на різних рівнях місцевих органів влади. Ефективний бюджетний простір також може вважатись дієвим інструментом досягнення національних, регіональних та місцевих цілей, зокрема, розвитку промисловості. Сукупність інструментів бюджетного простору створює стимули для національних, регіональних (за наявності) та місцевих органів влади, які впливають на фіскальний менеджмент, макроекономічну стабільність, ефективність розподілу ресурсів, розвиток промисловості та постачання суспільних послуг.

Проблематику фіскального та бюджетного простору досліджують вітчизняні та зарубіжні вчені. Л. Бенч та М. Корнацька [1] висвітлюють особливості боргової політики України у посткризовому періоді з виокремленням потенціалу боргових фінансів як дієвого інструменту забезпечення фінансової стабільності та стійкого економічного зростання. А. Гриценко [2] визначає засади інституційної архітектури бюджетно-монетарного простору та її структурні елементи. У роботах Т. Єфименко [3; 4] висвітлено взаємозв'язок формування фіскального простору та модернізації інститутів державного управління; концептуально-методичні засади досліджень фіскального

простору, а також напрями вдосконалення фіскальних норм і правил задля підвищення ефективності використання суспільних фінансових ресурсів. А. Майба [5] та Р. Піонтківський [6] визначають сутність і механізм фінансово-податкового регулювання та його наслідків для економіки, зокрема, напрями використання фіскального простору. В. Усик [7] розглядає поняття фіскального простору, встановлюючи відмінності у світовому і вітчизняному визначенні його меж. У працях І. Чугунова та Л. Лисяка [8-9] визначається економічна сутність бюджетної системи та формування бюджетної стратегії з позицій інституційного підходу, досліджується інституційна модель бюджетної політики й інституційні засади розвитку фінансово-бюджетних відносин. Серед зарубіжних учених можна відзначити Ч. Маклюре [19], А. Шаха [24-26] та А. Шика [23], які досліджують теоретичні та методологічні аспекти фіскальних відносин держави й регіонів. М. Марсель аналізує основні принципи бюджетування у фіскальному просторі у країнах ОЕСР. Засади фіскальної децентралізації, як функції уряду в розрізі окремих країн розглядаються у працях Л. де Мелло [14], Р. Масгрейва [20], Дж. Стігліца [11; 27] та ін.

Проте у значній частині вітчизняних досліджень приділено більшу увагу фіскальному простору, тоді як окремі аспекти створення бюджетного простору,

особливо в регіональному розрізі, розглянуто недостатньо.

Метою даної статті є визначення теоретичних засад створення бюджетного простору регіонів у контексті фіскальної децентралізації та дослідження основних інструментів фінансових відносин між органами влади різних рівнів у рамках бюджетного простору.

Протягом багатьох десятиліть проблема взаємовідносин між різними рівнями суспільної (державної) влади була ключовим елементом теорії фіскального федералізму [11; 21].

Ця теорія зародилась у федеральних країнах, проте з часом, унаслідок активних процесів децентралізації, її почали застосовувати для аналізу суспільних фінансів унітарних країн. З економічної точки зору значна частина систем суспільних фінансів має в основі федеральну (децентралізовану) природу, оскільки вони базуються на кількох рівнях органів влади, що надають суспільні послуги. Місцеві рівні містять територіальні органи самоврядування, за якими конституційно закріплена певна автономія та фінансова незалежність.

Дж. Стігліц значно розширив теорію фіскальної політики для декількох рівнів влади, зокрема в контексті перерозподілу, ринкової ефективності та ненадійності (unreliability) [27].

У відносинах між центральними та місцевими органами влади в рамках бюджетного простору головними проблемними точками (сферами) є розподіл доходів бюджету, трансферти з державного бюджету до місцевих, а також рівень заборгованості місцевих бюджетів.

Теоретичні засади формування бюджетного простору в рамках фіскальної децентралізації наведено у класичній роботі Р. Масгрейва *The Theory of Public Finance* [20], який припустив, що концептуально функції уряду слід розділити на 3 «гілки» (branches): макроекономічна ста-

білізація (macroeconomic stabilization), перерозподіл доходу (income redistribution) та розподіл ресурсів (resource allocation).

Макроекономічна стабілізація, як функція держави, полягає в тому, щоб забезпечити досягнення високого рівня зайнятості та стабільності цін; перерозподіл доходів – досягти справедливого розподілення (equitable distribution) доходів; розподіл ресурсів – побачити, що ресурси використовуються ефективно.

Такий концептуальний розподіл функцій держави дозволяє поглибити вивчення процесу розподілу податкових надходжень, визначаючи, яка із вказаних трьох функцій найбільше підходить для певного рівня влади.

Розглянемо ці функції більш детально.

Функція макроекономічної стабілізації «підтримка високого рівня зайнятості та цінової стабільності» зазвичай належить до компетенції центрального органу влади. Це рішення є правильним через ряд причин. По-перше, місцева влада не здатна впливати на макроекономічні умови. Друга проблема полягає в обмеженій можливості брати кредити. Навіть якщо місцева влада мала можливість і стимули для виконання стабілізаційної функції, вона стикнулася б із проблемою реалізації політики «дефіцитного фінансування» (deficit financing) (операції уряду, здійснювані за рахунок розміщення нових державних зобов'язань), що часто є необхідною для здійснення політики економічного зростання (expansionary policy), навіть попри те, що така політика підтримується центральною владою. Коли центральний уряд підтримує прийняття місцевими урядами боргових зобов'язань (borrowing), результатом часто є загальна безвідповідальна поведінка (irresponsible behavior), що, у свою чергу, загрожує макроекономічній стабільності.

Найчастіше зустрічається думка, що серед податків одним із найсильніших стабілізуючих інструментів є податок на дохід корпорацій (corporate income tax), а також прогресивний індивідуальний податок на дохід (progressive individual income tax). Перший – оскільки прибуток коливається більшою мірою, ніж загальні економічні умови, а другий – унаслідок стабілізаційних ефектів диференційованих ставок (включаючи суми, що не підлягають оподаткуванню).

Цей висновок припускає, що адміністрування зазначених типів податків має належати до компетенції центрального уряду. Проте це не означає, що місцева влада повинна відмовитися від оподаткування корпоративного чи індивідуального доходу; такі податки можуть мати переваги, які нейтралізують недоліки, створені циклічним коливанням доходів. Також треба врахувати, що місцевій владі слід віддавати перевагу податку на доходи корпорацій лише за умови недоступності інших альтернативних варіантів. При цьому доступ до доходів з боку місцевої влади, отриманих від таких податків, має бути під жорстким контролем.

Циклічні коливання у необхідних сумах доходів і видатків створюють проблеми навіть для місцевої влади, яка не прагне впроваджувати стабілізаційну політику. Якщо місцева влада не здатна ні впливати на макроекономічні умови, ні ефективно впливати на коливання в доходах, їй доцільно більшою мірою покладатися на дохід від оподаткування споживання, зокрема від стягнення податків на продаж, акцизів і податків на власність (майно).

Функція розподілу доходів також зазвичай асоціюється з центральними органами влади та належить до їх компетенції. Доцільність цього пояснюється такими міркуваннями. По-перше, спроби місцевої влади щодо розподілу доходів можуть виявитись неуспішними, а отже,

привести до викривлення географічного розміщення економічних ресурсів.

Прогресивне оподаткування, метою якого є перекидання податкового тягаря на багатих (soak the rich), може спричинити відплив капіталів і заможних осіб. У цьому випадку прогресивне оподаткування на практиці перетворюється на регресивне. Наприклад, у довгостроковому періоді може відбуватися перекидання податків на майно, що стягуються з мобільного капіталу місцевою владою, на немобільні фактори виробництва, зокрема, землю, частіше, ніж на власників майна.

Протилежна проблема постає у сфері витрат: виплата трансфертів із боку місцевої влади може призвести до міграції у регіон незаможних верств населення, що, у свою чергу, може спричинити скорочення такої політики.

Слід зазначити, що теорія переважно спирається на мобільність факторів виробництва. Проте мобільність може виявитись меншою за зазвичай передбачену внаслідок таких причин. Моделі, що передбачають мобільність людей, можуть спрацьовувати по-різному в різних країнах, залежно від рівня освіти, її доступності, а також від характеру сімейних цінностей. Якщо політика місцевої влади щодо населення має дискримінаційний характер, то це, найшвидше, призведе до зростання міграції. Також у країнах із перехідною економікою рівень забезпеченості житлом і ринок нерухомості є менш розвиненими, що так само обмежує міграцію в межах країни. За подібних умов доцільно надавати місцевій владі у сфері перерозподілу доходів більших повноважень, аніж це передбачається у моделі Р. Масгрейва.

Навіть якщо місцеве оподаткування досягає певних цілей перерозподілу, на місцевих рівнях можуть мати місце міжособові нерівності (interpersonal inequalities). Їх вирішення потребує використання засобів національної політики. У певних випадках для згладжування нерів-

ностей у величині доходів замість податків і/або трансфертів окремим особам буває краще використовувати міждержавні (intergovernmental) гранти.

Податковими інструментами, що зазвичай застосовуються задля скорочення різниці в доходах, є податок на доходи корпорацій (corporate income tax) та прогресивні податки на доходи фізичних осіб (progressive individual income taxes).

Проте використання цих податків на місцевому рівні не дозволяє досягати визначених цілей перерозподілу доходів, а також призводить до викривлення географічного розподілу ресурсів. Тому зазначені два типи податків доцільно застосовувати суто на національному рівні. Втім це не означає, що при використанні податку на доходи фізичних осіб на національному рівні з метою стабілізації місцева влада не може використовувати пропорційні податки на доходи фізичних осіб.

Третьою функцією уряду є ефективний розподіл ресурсів. Стосовно неї Р. Масгрейв аргументує, що політика місцевої влади має бути різноманітною задля врахування вподобань місцевого населення. Децентралізація оподаткування та купівельної спроможності (spending power) дозволяє місцевій владі адаптувати схеми відповідно до вимог їх електорату, що призводить до зростання ефективності за рахунок кращої обізнаності місцевої влади про потреби місцевого населення, ніж центрального уряду [19, с. 1-5].

Суспільні фінанси значно відрізняються залежно від рівня влади через низку причин.

По-перше, щодо мобілізації доходів: для ефективності баз оподаткування та легкого адміністрування місцевою владою вони мають бути вузькими та їх має бути небагато [12]. Неподаткові надходження (платежі за природокористування, роялті, рента тощо) мають бути обме-

женими з точки зору масштабу та генерування доходів.

Місцеві бази оподаткування є вузькими внаслідок можливості переміщення податків, екстерналій у процесі забезпечення суспільними товарами, мобільності факторів виробництва та наявності економік масштабу. У результаті, якщо місцева влада стає важливим постачальником суспільних благ і послуг, органам влади вищого рівня слід виділяти частину своїх доходів органам влади нижчого рівня задля покриття розривів між доходами та видатками на місцевому рівні.

По-друге, щодо регулювання видатків. Бюджети мають бути якомога більш збалансованими, а видатки на місцях є обмеженими, що можливо шляхом мобілізації доходів на місцевому рівні та вертикального і горизонтального їх розподілу.

Отже, оптимальний обсяг повноважень місцевої влади визначається на засадах податкової ефективності (ефективності бюджетного простору) шляхом розширення податкових баз, що управляються краще цими органами влади, та готовністю органів влади вищого рівня передавати функції здійснення видатків (expenditure functions) місцевим органам влади за умови, що таке фінансування може потребувати розширеного розподілу доходів.

Важливий висновок із вищезазначеного полягає в тому, що склад доходів місцевих бюджетів відіграє ключову роль у визначенні рівня автономності місцевої влади при регулюванні видатків.

Наприклад, мобілізація доходів на місцевому рівні стимулюється, якщо місцева влада контролює важливі бази оподаткування. Це надає їй більшої свободи дій у використанні таких ресурсів і їх регулюванні з урахуванням потреб місцевого населення.

У випадку, коли влада покладається на горизонтальний чи вертикальний розподіл доходів із метою фінансування міс-

цевих видатків, умовний характер того, як ці фонди (доходи) будуть витрачені місцевою владою, зменшує автономність місцевої влади у прийнятті рішень стосовно регулювання бюджетного простору. У цьому разі фіскальна децентралізація може бути дещо більшою за делегування повноважень: місцева влада має право здійснювати витрати, проте вона обмежена у визначенні того, як ці фонди буде витрачено. Вигода делегування повноважень у регулюванні витратами полягає в тому, що таке делегування підвищує прозорість і підзвітність у наданні суспільних послуг платникам податків. Також це делегування повноважень у сфері розподілу та здійснення видатків у рамках бюджетного простору більшою мірою відображає інтереси не місцевих, а центральних органів влади, тому потреби місцевого населення можуть бути і не враховані повною мірою. Автономія у прийнятті рішень щодо розподілу доходів дозволяє місцевій владі враховувати потреби місцевих платників податків за умови децентралізації ресурсів і процесу прийняття рішень. Слід зазначити, що брак делегованих повноважень може також призвести до додаткових проблем. По-перше, може зменшитись прагнення місцевої влади до ефективного управління фондами та послабитись координація між рівнями влади у країні. По-друге, якщо є розбіжність між перевагами щодо витрат, отримувач може використовувати пайові фонди (shared funds) задля фінансування видатків, що скорочує корисність донора цих фондів. Особливо важливим це є на горизонтальному рівні, коли окремі реципієнти використовують пайові фонди для фінансування видатків, що викликають негативні екстерналії, і мають різні переваги стосовно їх витрат. Умовний розподіл податкових надходжень (tax-sharing) і децентралізація дозволяють забезпечити постачання суспільних послуг із нижчими операційними

витратами, а також скорочення ризику free-riding.

По-третє, незважаючи на появу завдяки фіскальній децентралізації автономії у процесі бюджетування, в урядів все ще спостерігається обмежена влада в емісії боргових зобов'язань (debt issuance) й управлінні цим процесом.

Зазначені обмеження можуть бути інституційними, з урахуванням специфічних правил бюджетування, та/або ринковими (market-based).

Правила бюджетування, у свою чергу, можуть поділятися на декілька типів. Наприклад, у багатьох випадках місцевій владі може бути заборонено використовувати дефіцитне фінансування (deficit financing) протягом тривалого періоду часу, також місцеве законодавство може мати обмеження в частині прийняття бюджетів.

Фактичні бюджетні дисбаланси (budget imbalances) можуть виникати попри заплановані анти-дефіцитні заходи, в результаті, наприклад, зворотних шоків (adverse shocks), помилкових прогнозів надходжень і витрат, провалів, коли влада розраховує на позабалансові зобов'язання (contingent liabilities). У такій ситуації місцева влада може бути обмежена в можливостях для коригування бюджетних дисбалансів на період 1-2 фіскальних років (так зване «обмеження відтермінування» («no carry-over» constraint). Гранти та трансферти є додатковим інструментом, що використовується для фінансування інвестиційних витрат, які в іншому разі могли б перевищити фіскальну спроможність місцевої влади.

У цілому вигоди від застосування фіскальних правил (fiscal rules) можна оцінити у площині компромісу між гнучкістю бюджету у короткостроковому періоді (short-run budgetary flexibility) та довгостроковою фіскальною стабільністю (long-run fiscal sustainability). Оскільки ці правила спрямовані на встановлення фіскальної дисципліни на нижчих рівнях

влади, вони також обмежують можливості цих рівнів фінансувати надання суспільних послуг на місцевому рівні, вирівнюють податки та забезпечують реалізацію заходів контрциклічного регулювання попиту (countercyclical demand management) [16].

Фінансування за рахунок заборгованості для місцевих бюджетів також може бути обмеженим силами ринку (market forces). На обмежених ринках капіталів може мати місце брак потенційних покупців місцевого боргу, а отже, відсутність формального ринку облігацій. У даному випадку центральна влада може стати головним постачальником кредитів місцевим органам влади. Це характерно для значної кількості країн. Коли ці облігації (місцеві боргові зобов'язання) реально торгуються, ринкова дисципліна, попри незначний порівняно із національним обсяг місцевого ринку боргових зобов'язань (debt market), дозволяє забезпечити фіскальні обмеження на місцевому рівні. Це, у свою чергу, сприяє розвитку даного сектору, а саме забезпечує прозорість процесу бюджетування, незалежний аудит, надання інформації стосовно суспільних фінансів місцевого рівня тощо.

Зазначені фактори є доповнюючими при вдосконаленні більш жорстких правил бюджетування.

Кредитно-рейтингові агентства (credit rating agencies) також стежать за діяльністю місцевої влади в бюджетному просторі та сприяють поширенню кращих практик і більш досконалих стандартів обліку, що, у свою чергу, сприяє поліпшенню в суспільному секторі [14, р. 366-368].

Розглянемо наразі більш детально інструменти фінансових відносин між органами влади різних рівнів у рамках бюджетного простору

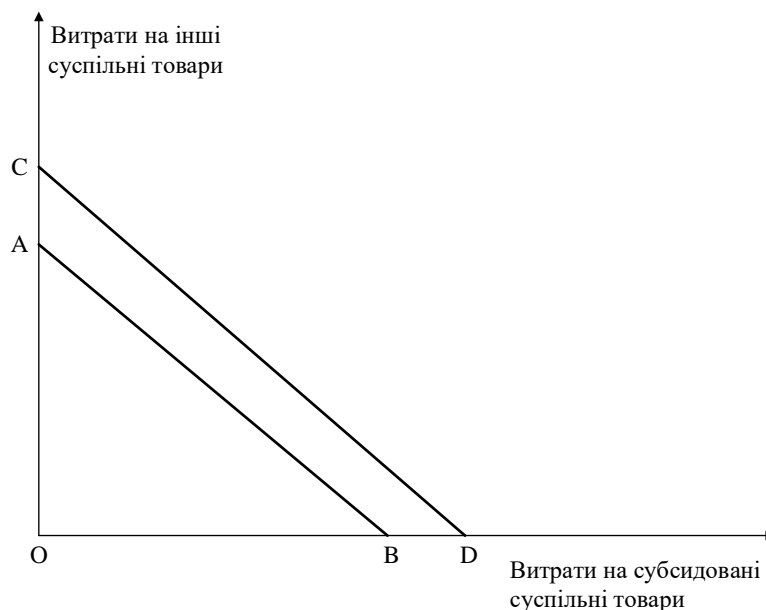
У цілому подібні трансферти або гранти можна розподілити на дві категорії: універсальні (general-purpose) та цільові (specific-purpose).

Універсальні трансферти (дотації) надаються у вигляді загальної бюджетної підтримки. Зазвичай, порядок їх надання прописаний у законі, проте в окремих випадках вони можуть надаватись ситуативно та/або дискреційно. Подібні трансферти спрямовані на підтримку місцевої автономії та реалізацію принципу справедливості між регіонами.

Так, у ст. 9 Європейській хартії місцевого самоврядування (European Charter of Local Self-Government) відзначається, що «наскільки можливо, гранти місцевим органам влади не мають бути цільовими для фінансування певних проектів. Надання грантів не повинно обмежувати основну свободу місцевої влади в частині здійснення політики в рамках їх юрисдикцій» [15].

Універсальні трансферти називають блочними трансфертами (block transfers), якщо їх використовують задля надання широкої підтримки певному напрямку видатків на місцевому рівні (наприклад освіти), що дозволяє реципієнтам самим розподіляти ці кошти відповідно до наявних потреб.

Подібні блочні гранти є перехідним варіантом між універсальними та цільовими трансфертами, оскільки вони передбачають надання бюджетної підтримки без конкретної мети, проте для певного напрямку місцевих видатків. Універсальні гранти просто збільшують обсяг ресурсів реципієнта. Вони мають вплив лише на доходи шляхом переміщення бюджетної лінії реципієнта (AB) вгору та праворуч на суму гранту ($AC=BD$), створюючи нову бюджетну лінію CD (рис. 1). Оскільки подібний грант може бути витрачений у будь-якій комбінації суспільних товарів і послуг або використаний для надання податкових пільг резидентам, така допомога не вплине на відносні ціни (не спостерігатиметься ефект заміщення).



Складено за джерелом [17].

Рис. 1. Вплив універсального трансферту на витрати

У теорії збільшення на 1 дол. доходу місцевих резидентів повинно мати вплив на місцеві витрати на суспільні потреби такий самий, як і отримання універсального трансферту в обсязі 1 дол.: обидва ці заходи переміщують бюджетну лінію ідентично. Втім емпіричні дослідження свідчать, що 1 дол., отриманий місцевою владою у вигляді універсального гранту, збільшує місцеві видатки більш ніж на 1 дол. зростання доходу резидентів, тобто частка грантів, спрямована на місцеві видатки, має тенденцію до перевищення ефективної ставки податку, встановленої місцевою владою на дохід резидентів [22].

Якщо кошти від гранту надходять уперше, їх частка, що залишається для податкової пільги, є меншою за очікувану. Таке явище має назву «ефект липучки» («flypaper effect»). Застосування його з політичних чи бюрократичних міркувань може призвести до збільшення видатків місцевого бюджету порівняно з тим випадком, коли подібні трансферти безпосередньо надаються місцевим резидентам. Даний факт можна пояснити гіпотезою, що бюрократи прагнуть макси-

мізувати розмір їх бюджетів, оскільки завдяки цьому вони можуть розширити свою владу та вплив у регіоні.

Слід зазначити, що універсальні гранти, надання яких здійснюється згідно з певними формулами, є досить поширеними. Яскравим прикладом таких грантів є федеральні та державні трансферти муніципалітетам у Бразилії. Проте досвід свідчить, що такі трансферти стимулюють муніципалітети не повністю використовувати їх власні податкові бази [25].

Прикладами країн, у яких використовуються універсальні дотації, є Німеччина та Південна Африка. Нещодавно, за підтримки Світового банку, такі дотації почали надаватись урядами Бангладеш, Гани, Індії, Танзанії, Уганди й інших країн, що розвиваються [10, р. 14].

Цільові трансферти (субсидії)

Цільові трансферти спрямовані на забезпечення стимулів для місцевої влади до здійснення тих чи інших програм або іншої діяльності. Подібні відрахування можуть бути регулярними, обов'язковими, дискреційними або ситуативними.

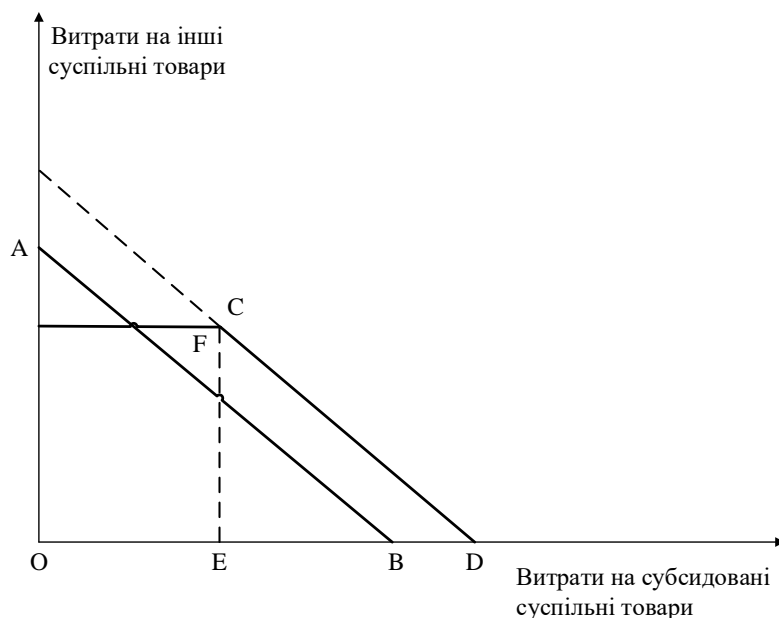
У цільових трансфертах зазвичай вказують тип і напрям видатків, що ма-

ють фінансуватися за їх рахунок. Це можуть бути капітальні видатки, операційні видатки або і те, і інше (input-based conditionality). Також цільові трансферти можуть потребувати досягнення певних результатів у наданні суспільних послуг (output-based conditionality). Фінансування капітальних і/або операційних витрат часто є непродуктивним, тоді як вимоги до отримання певних результатів у наданні послуг можуть стимулювати формування цілей розподілу коштів таким чином, щоб зберегти місцеву автономію в межах бюджетного простору.

Цільові трансферти можуть містити певні вимоги до спільного фінансування (matching requirements), вимагаючи від реципієнтів гранту фінансувати задану частку витрат бюджету за власний кошт. Подібні вимоги можуть бути необмеженими (open ended), тобто донор надає кошти, незважаючи на рівень витрат реципієнта або з певними обмеженнями (closed ended), що передбачає встановлення ліміту коштів, які донор виділяє реципієнту.

Слід зазначити, що подібні вимоги вирівнювання сприяють більш ретельній перевірці витрат місцевого бюджету, фінансованих за кошти цих грантів. Трансферти з обмеженнями сприяють наявності у донора певного контролю за витратами трансфертної програми. Проте подібні вимоги збільшують тягар для регіону-реципієнта з обмеженою бюджетною забезпеченістю, податкоспроможністю (fiscal capacity). Із цієї точки зору доцільно встановлювати обсяги трансфертів обернено пропорційно до податкоспроможності на душу населення регіону, аби дозволити менш заможним регіонам брати участь у подібних дотаційних програмах.

Цільові звичайні трансферти (non-matching transfers) забезпечують певний рівень фондів без місцевого вирівнювання (local matching). Після надання субсидії (AC) бюджетна лінія на рис. 2. переміщується з АВ до АСD, де принаймні досягається ОЕ (=AC) як фінансована за рахунок трансферту частка суспільного блага.



Складено за джерелом [26].

Рис. 2. Вплив на витрати цільового звичайного трансферту

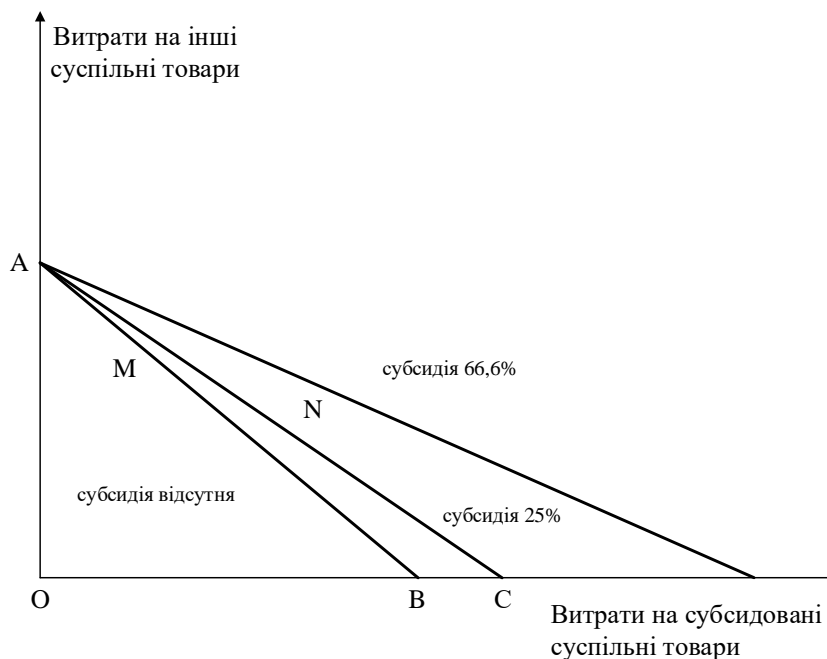
Цільові звичайні трансферти більш доречні для субсидування високопріоритетної, на думку уряду, діяльності, та низькопріоритетної – з точки зору місцевої влади. Таке може бути у випадку, якщо програма призводить до значної кількості зовнішніх ефектів (spillovers) у межах певного рівня фінансового забезпечення (ОЕ), внаслідок яких зовнішні вигоди різко скорочуються.

Для певного рівня наявної допомоги одержувачі коштів воліють отримувати цільові звичайні трансферти, які надають їм максимум гнучкості для досягнення власних цілей. Такі відрахування, збільшуючи в межах бюджетного простору ресурси без змін структури витрат (spending patterns), дозволяють реципієнтам поліпшувати їх власний добробут. Проте донори можуть забажати пожертвувати певною часткою задоволення реципієнта, але пересвідчитись, що фонди спрямовано на покриття саме пріоритетних витрат. Це особливо характерно для випадків, коли загальнодержавні цілі реалізуються галузевими відомствами (line agencies)

або департаментами, а не центральним органом влади, наприклад, Міністерством фінансів. Подібні департаменти не зацікавлені в тому, щоб місцеві органи влади перенаправляли їхнє, отримане за рахунок дотацій, фінансування, до інших програм. У такій ситуації цільові звичайні трансферти можуть забезпечити спрямування коштів до визначеної сфери інтересів (наприклад, охорони здоров'я) у межах бюджетного простору, без викривлення місцевих пріоритетів шляхом фінансування альтернативних сфер інтересів, а також появи неефективного розподілу ресурсів за визначеним напрямом витрат.

Наступним варіантом цільового трансферту є спільне цільове фінансування (matching transfers).

Як впливає з назви, метою спільного цільового фінансування є спрямування фінансування на певні цілі за участю реципієнта. На рис. 3 показано вплив на місцевий бюджет надання 25% субсидії для розвитку транспорту.



Складено за джерелом [17].

Рис. 3. Вплив на витрати необмеженого спільного цільового трансферту

Лінія АВ показує бюджетну лінію за відсутності трансферту – комбінацію надання послуг транспорту й інших суспільних благ і послуг, яку місцева влада може забезпечити за наявності бюджетного простору $OA=OB$. Трансферт центральної влади в розмірі 25% видатків на транспорт (тобто дотація в розмірі 1 дол. на кожні 3 дол. видатків місцевого бюджету на транспорт) переміщує бюджетну лінію досяжних комбінацій до рівня АС. На будь-якому рівні надання інших товарів і послуг суспільство зможе отримувати на третину більше транспортних послуг. Якщо суспільство обирає комбінацію М до надання дотації, то воно найшвидше обере комбінацію N після отримання трансферту. Рівень N потребує більшої кількості транспортних послуг. Подібне надання коштів має два ефекти: ефект доходу (*income effect*) та ефект заміщення (*substitution effect*).

Трансферт надає регіону більше ресурсів, частина з яких спрямовується на отримання більшої кількості транспортних послуг (ефект доходу). Оскільки надання коштів скорочує відносну ціну транспортних послуг, суспільство отримує більше транспортних послуг в умовах заданого бюджетного простору (ефект заміщення). Обидва ефекти стимулюють збільшення витрат на транспорт. Незважаючи на те що дотацію спрямовано лише на транспорт, за її рахунок можна досягти більшого рівня суспільних товарів та послуг, навіть якщо вони відносно подорожчали в результаті ефекту заміщення.

Якщо ефект доходу є досить значним, то він домінуватиме і надання трансферту призведе до зростання споживання інших товарів і послуг. Більшість дослідників дійшли висновку, що для відрахувань такого типу витрати за визначеним напрямом збільшуються менше за обсяг трансферту, а залишок спрямовується на інші товари та послуги та на по-

даткову знижку (*tax relief*). Це явище називається ефектом взаємозамінності (*fungibility effect*) дотацій. Взаємозамінність цільових трансфертів залежить як від рівня витрат на субсидовані послуги, так і від відносного рівня пріоритетності таких витрат. Наприклад, якщо субсидовані витрати, що фінансуються самим реципієнтом, перевищують суму цільового гранту, то цільове спрямування трансферту може впливати чи не впливати на поведінку реципієнта: всі або частина коштів дотації можуть піти на фінансування субсидованої послуги, або жодна із частин не піде.

Так, у своїх емпіричних дослідженнях А. Шах стверджує, що дотації містам провінції Альберта, спрямовані на підтримку міського транспорту, були частково «переспрямовані» на фінансування інших послуг, тоді як подібні дотації для розвитку залізничних перевезень – ні [24].

Ще один різновид цільових трансфертів – це необмежені цільові субсидії зі спільним фінансуванням (*Open-ended matching grants*). Вони є дієвим інструментом для коригування неефективності в наданні суспільних товарів, що виникають унаслідок зовнішніх ефектів, екстерналіями. Позитивні зовнішні ефекти (*benefit spillovers*) виникають, якщо послуги, які надаються та фінансуються місцевою владою, також спричиняють позитивний ефект для інших регіонів, яким ці послуги не надаються. Тому місцеві уряди, що надають суспільні товари та послуги, здійснюючи всі витрати, отримують лише частину вигід і схильються до надання недостатнього рівня послуг.

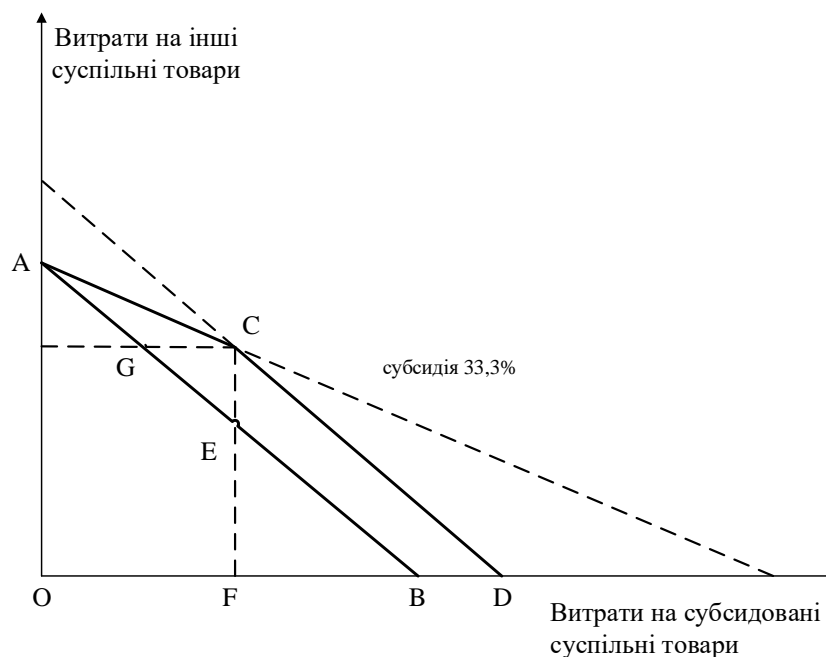
Субсидії зі спільним фінансуванням можуть коригувати неефективності, що виникають унаслідок екстерналій, проте вони не мають змоги коригувати відмінності у податкоспроможності регіонів. Регіони з достатнім рівнем ресурсів здат-

ні задовольнити вимоги надання субсидій зі спільним фінансуванням і забезпечити значну суму коштів. Регіони з низькою податкоспроможністю можуть виявитися неспроможними для отримання державних субсидій цього типу, тому вони не отримують такого рівня допомоги, навіть якщо їх потреби є не меншими за потреби забезпечених регіонів [25].

Отже, для вирівнювання таких нерівностей потрібна допомога інших типів.

Зазвичай донори віддають перевагу обмеженим субсидіям зі спільним фінансуванням (closed-ended matching transfers), за яких кошти надаються з певним лімітом, бо в цьому випадку можливе збереження контролю за бюджетним простором.

На рис. 4 наведено вплив обмеженої субсидії зі спільним фінансуванням на місцевий бюджет.



Складено за джерелом [17].

Рис. 4. Вплив на витрати обмеженої спільної цільової субсидії

Лінія AB є початковою бюджетною лінією. Коли 1 дол. допомоги доступний на кожні 3 дол. місцевих фондів зі заздалегідь установленим лімітом витрат, бюджетна лінія переміщується до ACD. Спочатку витрати розподіляються on a one-third: two thirds basis up to до рівня, на якому досягався ліміт субсидії CG (=CE).

Витрати за межами OF не покриваються субсидією. Таким чином, нахил бюджетної лінії повертається знову до 1:1

швидше, ніж до 1:3, вздовж відрізка AC, що позначає субсидію.

В емпіричних дослідженнях зазвичай стверджується, що обмежені субсидії зі спільним фінансуванням стимулюють витрати на субсидовану діяльність більшою мірою, ніж необмежені субсидії такого типу [26].

Постає питання: чому обмежені цільові субсидії зі спільним фінансуванням характерні для промислово розвинених країн, якщо вони здаються неспромож-

ними для вирішення проблем та неефективностей у наданні суспільних благ?

Відповідь полягає в тому, що коригування неефективностей не є єдиною чи, принаймні, першочерговою метою. Натомість субсидії служать місцевій владі для фінансової допомоги, одночасно розвиваючи споживання тих суспільних товарів і послуг, яким надається пріоритет із боку донора. Цільові (вибіркові) аспекти мають забезпечити спрямування фондів на діяльність, яку донор вважає бажаною. Втім це може створити «мнимий комфорт», коли йдеться про потенційну взаємозамінність фондів. Факт розподілу витрат надає донору можливість для контролю, потребує певного рівня фінансової звітності від реципієнта та робить витрати прозорими для центрального уряду.

Цільові обмежені субсидії зі спільним фінансуванням мають переваги та недоліки з точки зору донора. Такі дотації можуть призвести до значного перерозподілу ресурсів (transfer of resources), тому вони здатні викривити випуск і призвести до неефективностей. Причиною таких неефективностей є суттєва обмеженість видів діяльності, яким, зазвичай, доступна допомога. У результаті в рамках цих видів діяльності можуть витрачатися надмірні кошти на постачання товарів і послуг, тоді як інші види отримуватимуть недостатнє фінансування.

Якщо капітальні витрати субсидуються, а операційні – ні, то надання дотацій може стимулювати витрати на інші капіталоінтенсивні альтернативні варіанти.

Слід зазначити, що цільові обмежені субсидії зі спільним фінансуванням є для регіональної влади найбільш придатними інструментами серед тих, що дозволяють збільшити витрати на надання визначених суспільних товарів і послуг у заданому бюджетному просторі (див.

таблицю). Якщо мета полягає лише в забезпеченні добробуту населення регіону, то придатними є універсальні трансферти (дотації) без спільного фінансування (general-purpose nonmatching transfers), оскільки вони дозволяють підтримувати місцеву автономію. Якщо потрібно забезпечити звітність у результатах, то доцільно використовувати цільові субсидії без спільного фінансування, засновані на результаті (conditional nonmatching output-based transfers). Субсидії, засновані на результаті (Output-based transfers), дозволяють підтримувати місцеву автономію та гнучкість бюджету, одночасно забезпечуючи механізми стимулювання та підзвітності для поліпшення надання суспільних послуг.

Аналіз теоретичних та методичних засад використання інструментів фінансових відносин між органами влади різних рівнів у рамках бюджетного простору дозволив визначити основні характерні риси певних типів трансфертів (див. таблицю).

Висновки. У результаті виконаного дослідження виокремлено основні типи трансфертів, які виступають інструментами фінансових відносин між органами влади різних рівнів у рамках бюджетного простору та визначено їх головні риси.

Також стисло проаналізовано три функції уряду (за Р. Масгрейвом), до яких належать: макроекономічна стабілізація (її мета полягає в тому, щоб забезпечити досягнення високого рівня зайнятості та стабільності цін); перерозподіл доходів (з метою досягнення справедливого розподілення доходів); розподіл ресурсів (для того, щоб побачити, що ресурси використовуються ефективно).

У цілому зазначені інструменти фінансових відносин можуть бути розподілені на дві категорії: цільові (субсидії) та універсальні (дотації). У свою чергу, субсидії, які мають на меті стимулювати

Типи трансфертів та їх основні риси ¹

Характеристики	Цільові (субсидії)			Нецільові (дотації)
	Необмежені, зі спільним фінансуванням	Обмежені, зі спільним фінансуванням	Без спільного фінансування	
Мета	Стимулювати витрати на надання товарів чи послуг, що мають позитивні соціальні та/або міжрегіональні зовнішні ефекти		Стимулювати витрати в секторі, що має національний пріоритет. Обмеження в її використанні відрізняють її від нецільової дотації	Зростання загальної купівельної спроможності. Може мати спеціальні вирівнювальні цілі (горизонтальні дисбаланси) та/або коригувати вертикальні дисбаланси
Приклад	Поліпшення надання доступу населення регіону до охорони здоров'я, послуг ЖКГ, освіти	Дотації, засновані на результаті, дотації, що мають певний ліміт коштів, дотації за напрямами: природоохоронна діяльність, лікування наркотичної залежності тощо	Розвиток регіону, професійне навчання, транспортні послуги, капітальні субсидії	Охорона здоров'я, освіта, транспорт, водопостачання
Вплив на відносні ціни суспільних товарів/послуг	Зменшення цін	Зменшення цін	Відсутність впливу на ціни	Відсутність впливу на ціни
Вплив на видатки центрального уряду	Донор визначає умови надання дотації, проте реципієнт самостійно приймає рішення, чи користуватися цією субсидією	Визначення загальної суми коштів здійснюється спільно донором і реципієнтом	Донор надає реципієнту певну суму з визначенням умов її використання. Якщо регіон прагне скоротити споживання суспільного блага, ніж це передбачено дотацією, вона впливає на поведінку місцевої влади. Інакше така дотація ідентична нецільовій	Донор визначає певний ліміт дотації. Якщо регіон прагне споживати суспільне благо в обсязі, не меншому величині дотації, тоді несуттєво, є дотація цільовою чи ні

¹ Складено за джерелами [10; 17; 26].

місцеву владу до реалізації певних програм та проектів, бувають обмеженими та необмеженими – залежно від лімітів фінансування, які надаються місцевим органам влади. Також субсидії можуть надаватись із спільним фінансуванням або

нансування, які надаються місцевим органам влади. Також субсидії можуть надаватись із спільним фінансуванням або

без нього. Здійснено аналіз різних типів трансфертів залежно від мети їх використання, впливу на відносні ціни суспільних товарів та послуг, впливу на видатки центрального уряду.

Одержані результати дослідження дозволять уточнити теоретичний інструментарій створення бюджетного простору регіонів в Україні.

Визначення критеріїв доцільності використання певного виду трансферту залежно від економічних та інституційних умов, що склались у певній галузі, становитиме напрям подальших досліджень.

Література

1. Бенч Л.Я. Боргова політика в Україні: реалії та перспективи / Л.Я. Бенч, Р.М. Корнацька // *Бізнес Інформ*. – 2014. – № 2. – С. 35-39.
2. Гриценко А.А. Інституційна архітектура бюджетно-монетарного простору / А.А. Гриценко // *Наукові праці НДФІ*. – 2004. – № 6 (29). – С. 67-75.
3. Єфименко Т.І. Параметри фіскального простору в умовах кризи [Електронний ресурс] / Т.І. Єфименко // *Вісник ІЕП*. – 2013. – Режим доступу: ief.org.ua/wp-content/uploads/2014/09/Visnyk2013.pdf.
4. Єфименко Т.І. Формування фіскального простору економічних реформ / Т.І. Єфименко // *Фінанси України*. – 2011. – № 4. – С. 3-23.
5. Майба А.А. Фіскальний простір: економічна сутність та структура / А.А. Майба // *Формування ринкових відносин в Україні*. – 2011. – № 9. – С. 34-41.
6. Піонтківський Р. Фіскальний простір для економічного зростання: де взяти і як використати / Р. Піонтківський // *Дзеркало тижня*. – 2006. – № 39. – С. 7.
7. Усик В. Фіскальний простір України в антикризовому управлінні / В. Усик // *Антикризове управління економікою України: нові виклики: матеріали III Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф.*, 15-17 груд. 2015 р. / ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана»; Ін-т держ. та муніцип. упр. господ.; редкол.: І.Й. Малий (голова) та ін. – К.: КНЕУ, 2015. – С. 94-96.
8. Чугунов І. Я. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства / І.Я. Чугунов, Л.В. Лисяк // *Фінанси України*. – 2009. – № 11. – С. 3-12
9. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності / І.Я. Чугунов // *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. – 2014. – № 5. – С. 64-77.
10. A Handbook for Local Governments (2014). Farvacque-Vitkovic, C. & Kopanyi, M. (eds.). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank Municipal Finances. Washington, DC: World Bank
11. Atkinson, A. & Stiglitz J. (1980) *Lectures on Public Economics*. New-York: McGraw-Hill Book Company.
12. Bird R. (1992). *Tax policy and economic development*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
13. Capeci J. (1994) 'Local fiscal policies default risk and municipal borrowing costs' *Journal of Public Economics*. 53 pp.73-89.
14. De Mello L. (2000) 'Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis' *World Development*. 28(2). – P. 365-380.
15. *European Charter of Local Self-Government* (1985). Strasbourg, 15.X.1985.
16. Inman R. (1996). Do balanced budget rules work: US experience and possible lessons for the EMU. NBER Working Paper No. 5838

17. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice (2007). Boadway, R. & Shah, A. (eds.) Washington, DC: World Bank.
18. Marcel M. (2012) Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession. OECD. 37 p.
19. McLure Ch. & Martinez-Vazquez, J. (2000) Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program. Washington, DC: World Bank.
20. Musgrave R. (1959) The theory of public finance: a study in public economy. New-York: McGraw-Hill.
21. Oates W. (1972) Fiscal federalism. The Harbrace series in business and economics. Harcourt Brace Jovanovich.
22. Rosen H. (2005). Public Finance. 7th ed. Boston: McGraw-Hill/Irwin.
23. Schick A. (2009) Budgeting for Fiscal Space. OECD Journal on Budgeting. 2009/2 18 p.
24. Shah A. (1985) 'Provincial Transportation Grants to Alberta Cities: Structure, Evaluation, and a Proposal for an Alternate Design' In: Quantity and Quality in Economic Research, ed. Roy Chamberlain Brown, vol. I. New York: University Press of America. pp.59-108.
25. Shah, A (1991). The New Fiscal Federalism in Brazil. Washington, DC: World Bank.
26. Shah A. (1994). The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies. Washington, DC: World Bank.
27. Stiglitz J. (2000) 'The contributions of the economics of information to twentieth century economics' Quaterly Journal of Economics. 115(4) pp.1441-78.

Надійшла до редакції 22.06.2016 р.