

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ДЕТЕРМІНАНТ ТА ОЦІНКИ РОЗМІРІВ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ РЕГІОНІВ

М. С. Хом'як, к. е. н., докторант, Університет державної фіскальної служби України, m.s.homster@gmail.com

У статті проаналізовані емпіричні підходи до оцінки розмірів фіскального простору регіонів. Ідентифіковано основні макроекономічні фактори формування регіонального фіскального простору. Обґрунтовано доцільність визначення фіскального простору регіонів на основі оцінки податкового потенціалу, структури видатків та граничних значень місцевого боргу.

Ключові слова: фіскальний простір, місцеві бюджети, податковий потенціал, структура видатків, місцевий борг.

Постановка проблеми. Важливим елементом політики децентралізації, яка є однією з першочергових реформ у рамках стратегії сталого розвитку «Україна–2020», виступає фіскальна децентралізація, що являє собою підвищення фінансової спроможності регіонів у поєднанні з розширенням видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Необхідність проведення раціональної фіскальної децентралізації актуалізує проблему оцінки реальних можливостей місцевих бюджетів щодо формування та використання фіскального простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відповідно до фундаментального визначення П. Хеллера, «фіскальний простір є мірою доступності бюджетних дій, що дозволяють уряду знаходити ресурси для досягнення бажаних цілей без будь-якої шкоди стійкості урядової фінансової позиції» [1, с.4]. Стійкість фінансової позиції уряду визначається обсягом публічного боргу і, відповідно, ймовірністю дефолту.

Як зазначає Л. Аджієва, фіскальний простір виступає об'єктом бюджетно-податкової політики регіону та являє собою можливий обсяг фінансових ресурсів регіону, які визначаються, з одного боку, величиною бюджетно-податкового потенціалу, трансфертів та позик, а з іншого – раціоналізацією бюджетних витрат [2, с. 9–10].

Є. Волковський пропонує формалізувати територіальний фіскальний простір у вигляді такої системи формул:

$$\begin{cases} TФП = БПТ + ВК + ЧТ + ЧПК; \\ BC = const, \end{cases} \quad (1)$$

де: ТФП – територіальний фіскальний простір, ВК – вивільнені фінансові ресурси у результаті ефективного використання наявного бюджетного потенціалу території, ЧТ – чисті трансферти, ЧПК – чисті позикові кошти, BC – бюджетна стійкість [3, с.359].

Фіскальний простір на рівні бюджету формується за рахунок трьох основних складових публічних фінансів – дохідної частини, видатків і боргу. Підходи до його оцінки, що існують в академічній літературі, можна розділити на три основні частини. По-перше, це визначення податкового потенціалу – відхилення фактичних податкових надходжень від «оптимального» рівня, або певної міри «нормального» рівня податкових доходів. Великий розмір податкового потенціалу означає існування значного фіскального простору і люфту для дій місцевої влади.

По-друге, це визначення рівня боргу, при якому фіскальна політика перебуває в стійкому стані і ризику дефолту є мінімальними. Такий рівень публічного боргу передбачає здатність місцевого уряду обслуговувати його і контролювати зростання боргових зобов'язань. У разі порівняно низького рівня публічного боргу в органів місцевого самоврядування є можливість (простір) для нових запозичень і досягнення поставлених цілей без значних змін в оподаткуванні.

По-третє, фіскальний простір може

формувався за рахунок перерозподілу між різними статтями видатків бюджету. Іншими словами, якщо є потенціал скорочення певних видаткових статей без суттєвої шкоди суспільним інтересам разом із переорієнтацією даних коштів на суспільні цілі, що мають вищу корисність, можна говорити про існування фіскального простору.

Незважаючи на виключну важливість оцінювання регіонального фіскального простору у контексті підвищення ефективності фіскальної децентралізації, дане питання залишається недостатньо дослідженим у вітчизняній академічній літературі та не знаходить належного відображення на урядовому рівні.

Формулювання мети статті. Метою даної статті є визначення методичних підходів до оцінювання розміру регіонального фіскального простору, які можуть використовуватися для ефективного підвищення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепція фіскального простору на рівні центрального уряду та місцевих органів влади має ряд відмінностей, які визначаються передусім обмеженістю можливостей місцевої влади щодо впливу на формування дохідної частини бюджету та боргу. Фіскальний простір регіонів визначається поточним станом балансу місцевого бюджету, рівнем трансфертів, і можливостями формування нових боргів. Фіскальний простір також залежить від того, як ці змінні можуть еволюціонувати в майбутньому. Динаміка фіскального простору залежить від інституційної системи, яка визначає здатність місцевих органів влади до регулювання обсягів доходів та видатків, рівня фінансової кредитоспроможності регіональної влади, екзогенних факторів впливу, здатності фінансових ринків фінансувати бюджетні проекти.

Оцінка розмірів фіскального простору регіонів передбачає врахування всіх трьох складових формування бюджету, що були перелічені вище. Однак, досить часто такі оцінки є складним завданням, тому дослідники обмежуються індикативними показниками. В академічній літературі досить поширеним є підхід до оцінки фіскального

простору місцевих бюджетів на основі аналізу структури видатків. Наприклад, в роботі [4] у якості такого показника використовується «потенціал прямого фінансування» (*direct financing capacity, DFC*). Автори даного показника виходять з припущення, що місцеві органи влади можуть впливати на інституційну структуру для розширення фіскального простору, однак такі заходи потребують певного часу для матеріалізації. Тому, пропонується показник, який відображає обсяг фінансових ресурсів, що по факту є в наявності місцевого уряду для реалізації своїх цілей і не потребує інституційних реформ, нових запозичень або змін у фіскальній політиці.

Запропонований показник DFC відображає фінансові ресурси, що не обов'язково будуть витрачені на задекларовані цілі. Дані кошти можуть бути використані і на інші потреби місцевої громади або заощаджені, але цей показник вказує на обсяги наявних фондів, що потенційно можуть бути використані місцевим урядом додатково без змін у законодавстві або природі фіскальних взаємовідносин. DFC розраховується наступним чином: $DFC = (\text{власні надходження} + \text{поточні трансферти}) - (\text{витрати на оплату праці} + \text{соціальні виплати та інші трансферти} + \text{виплата відсотків по боргу} + \text{інші операційні видатки}) + \text{отримані капітальні трансферти}$. Даний показник є недосконалим індикатором фіскального простору так як не містить оцінки потенціалу запозичень, однак надає інформацію, щодо того, які обсяги фінансових ресурсів доступні на даний момент для здійснення публічних інвестицій або реалізації інших проектів.

Як стверджують автори статті [4] індикатор DFC позитивно корелює з інвестиційними видатками місцевих органів влади. Таким чином, видається правдоподібною версія, що фіскальний простір розглядається місцевою владою у якості ресурсу для здійснення інвестиційних видатків. Дане спостереження є досить цікавим з точки зору розвитку публічних фінансів, адже політика направлена на покращення фіскального простору має позитивний вплив на публічні інвестиції на місцевому рівні.

Індикатор DFC має свої недоліки при оцінці фіскального простору на регіональ-

ному рівні, який визначається рядом факторів, що не можуть бути узагальнені в одному показнику. Перш за все мова йде про рівень заборгованості місцевої влади і рівень її доступу до фінансових ринків. Більше того, даний показник є індикатором фіскального простору в поточному році. В той же час, основними детермінантами фіскального простору в середньостроковій перспективі є здатність місцевої влади коригувати власні надходження та видатки (податкова автономія, обов'язкові статті видатків) та збільшувати рівень заборгованості (доступ до кредитування та наявність фіскальних правил). На додачу, фіскальний простір перебуває під впливом екзогенних факторів на кшталт глобальних фінансових криз. Інші потенційні детермінанти такі як економічна та політична невизначеність, електоральні цикли, очікування агентів, природні катастрофи також впливають на фіскальний простір і потребують оцінки, але не можуть бути оцінені точно.

В умовах коливань бізнес-циклу досить поширеним є явище, коли під час економічного спаду фіскальний простір регіону знижуються за рахунок збільшення частки операційних (поточних) видатків. При цьому податкові надходження, капітальні трансферти залишаються на стабільному рівні, а можливості для запозичень є обмеженими. В таких умовах розширення фіскального простору можливе лише за рахунок реалізації податкового потенціалу на місцевому рівні або зміни структури міжбюджетних відносин, що також частково пов'язано з реалізацією податкового потенціалу.

Іншими словами, місцеві органи влади мають більш ретельно працювати з ефективністю адміністрування місцевих податків і зборів та змінювати основні елементи місцевих податків для розширення фіскального простору. Або ж на центральному рівні мають прийматись рішення про надання більших повноважень місцевим органам влади в питаннях оподаткування. Саме зважаючи на обмеженість місцевих органів влади в прийнятті рішень та в можливостях щодо формування місцевого боргу, а також великої частки захищених статей видатків, в рамках дослідження фіскального простору часто передусім передбачається проблема оцінки і

реалізації податкового потенціалу регіону.

В роботі [5] автори використовують два показники фіскального простору. Перший показник був сформований на основі опитувань місцевих чиновників в різних штатах Індії, що були відповідальними за фінансову політику на місцевому рівні. Даний показник є різницею між загальними надходженнями місцевого бюджету та видатками на утримання місцевої адміністрації, поліції, обслуговування боргу. До отриманого числа вони додавали граничний розмір дефіциту, який центральний уряд дозволяє формувати місцевим органам влади. Для визначення цієї величини використовувались обсяги позик, які центральний уряд надає місцевим органам влади.

Однак проблему даного показника автори вбачали в тому, що він не враховує вплив фіскальної політики регіонів на фіскальну стійкість системи публічних фінансів, яка є категорією більш довгострокового характеру. Таким чином, запропонований показник може трактуватись лише як короткостроковий індикатор фіскального простору. Якщо фіскальний простір розуміється як резерв у формуванні бюджету, що дозволяє уряду фінансувати поставлені цілі без підвищення ризиків для стійкості його фінансової позиції або макроекономічної стабільності у довгостроковій перспективі, тоді доступність фінансових ресурсів в бюджеті в один момент часу не обов'язково відповідає критеріям фіскальної стійкості. Виникнення боргу передбачає майбутню виплату відсотків, рефінансування, що несуть загрозу стійкості публічних фінансів та зменшують фіскальний простір в майбутньому.

Для пом'якшення цієї проблеми дослідники запропонували другий індикатор фіскального простору на регіональному рівні, який є обмеженою версією першого показника – різниця між загальними бюджетними надходженнями (які вказують на економічний стан регіону та здатність адміністрації мобілізувати податкові надходження) та «вимушеними» видатками, які включають в себе видатки на обслуговування боргу та на адміністративні послуги.

Дані показники зазвичай наводяться як відношення до загальних бюджетних надходжень. Таке співвідношення відображає різ-

ницю рівнів економічного розвитку регіонів; більш розвинені економічно регіони мають мобілізувати вищі податкові надходження у порівнянні з «вимушеними» видатками. Тому такий показник допомагає враховувати масштаб і успішність економіки кожного регіону. В більш формалізованому вигляді показники фіскального простору регіону виглядають наступним чином:

– фіскальний простір 1 = (Власні бюджетні надходження – (Видатки на обслуговування боргу + Видатки на надання адміністративних послуг) + Позики центрального уряду) / Власні бюджетні надходження;

– фіскальний простір 2 = (Власні бюджетні надходження – (Видатки на обслуговування боргу + Видатки на надання адміністративних послуг) / Власні бюджетні надходження.

Іншими показниками фіскального простору, які також досить часто використовуються в практиці, є відношення видатків на обслуговування боргу до власних бюджетних надходжень, а також обсяг капітальних видатків місцевого бюджету, зростання яких означає, що місцева влада має достатньо фіскального простору для фінансування довготривалих програм розвитку і може з легкістю забезпечити фінансування «вимушених» статей видатків.

Концептуально інший підхід до оцінки фіскального простору полягає в аналізі податкового потенціалу регіону. Наявність значного потенціалу означає широкий фіскальний простір. Проблема його визначення полягає в тому, що дана категорія може передбачати різне розуміння суті податкового потенціалу і, до того ж, залишається відкритим питання щодо можливостей місцевих органів влади впливати на оподаткування на місцевому рівні. Одним з підходів до розуміння та оцінки податкового потенціалу є ідентифікація рівня сплати податків, що відповідає наявним економічним та інституційним умовам. В спрощеному вигляді даний підхід полягає у тому, щоб визначити обсяг податкових надходжень, що сплачується в середньому по регіонам при певних значеннях обраних детермінант. Після цього відбувається порівняння обчислених значень із фактом і таким чином визначається податковий потенціал регіону.

В дослідженні [6] ступінь реалізації податкового потенціалу визначається як відношення фактичних податкових надходжень до податкового потенціалу. В загальному випадку податковий потенціал, як і податкове навантаження оцінюється відносно валового регіонального продукту, що обумовлено імпліцитним припущенням стосовно того, що валовий дохід регіону є показником потенційної бази оподаткування. Однак, дане припущення ігнорує ряд факторів впливу на податковий потенціал – чисельність населення, адміністративні важелі, наявність впливу на податки зі сторони місцевої адміністрації. Тому при оцінці податкового потенціалу на місцевому рівні важливо враховувати здатність місцевих органів влади впливати на систему оподаткування, а також фактори, що формують базу оподаткування і є значно ширшими ніж валовий регіональний дохід.

Методи оцінки ступеня реалізації податкового потенціалу умовно можна розділити на дві групи – регресійний аналіз та метод репрезентативної податкової системи. Регресійний підхід передбачає побудову економетричної моделі, що описує варіацію податкових надходжень серед певної вибірки об'єктів (регіонів). Наявність такої моделі дозволяє оцінити відхилення податкових надходжень кожного регіону від змодельованого значення і таким чином визначити рівень податкового потенціалу. Стандартний вигляд моделі для такого підходу:

$$T/Y = a + b(Y_A/Y) + c(Y_{C1}/Y) + d(Y_{C2}/Y) + e(Y/N) + u, \quad (2)$$

де: T/Y – відношення податкових надходжень до валового регіонального продукту (ВРП);

Y_A/Y – відношення ВРП від агросектору до загального ВРП;

Y_{C1}/Y – відношення ВРП від промислового виробництва до загального ВРП;

Y_{C2}/Y – відношення ВРП від готельного бізнесу та торгівлі до загального ВРП;

Y/N – ВРП на душу населення.

Підхід на основі репрезентативної податкової системи замість використання прилежних індикаторів потенційних податкових баз орієнтується на конкретні бази по окремим податкам. Для кожного податку

визначається відповідна база оподаткування і розраховуються ефективні ставки. Репрезентативна ставка податку є середнім значенням всіх ефективних ставок оподаткування по ряду податків. Ефективна ставка податку (ER) визначається як відношення фактичних податкових надходжень (RA) до потенційної бази оподаткування (PB):

$$ER = RA_{ij} / PB_{ij}, \quad (3)$$

де: $i = 1, \dots, m$ позначає номер регіону, $j=1, \dots, n$ позначає конкретний податок. Відповідно, RA_{ij} позначає фактичні надходження отримані i -тим регіоном від j -того податку. Середня ефективна ставка (AER) визначається наступним чином:

$$AER_j = \frac{1}{s(j)} \sum_{i=1}^{s(j)} ER_{ij}, \quad (4)$$

де: $s(j)$ – кількість регіонів, в яких функціонує j -тий податок. Середня ефективна ставка, отримана таким чином множиться на потенційну базу оподаткування по кожному податку і відповідно до цього обчислюється податковий потенціал. Відносний податковий потенціал (T_i) кожного регіону можна розрахувати через додавання податкових потенціалів по кожному податку:

$$T_i = \sum_j (AER)_j PB_{ij}. \quad (5)$$

Рівень реалізації податкового потенціалу (E_i) у такому випадку визначається наступним співвідношенням:

$$E_i = Ti / T_i, \quad (6)$$

де: Ti – фактичні податкові надходження. У разі якщо $E_i > 1$ – місцева влада реалізує податковий потенціал краще, ніж в середньому по країні, якщо $E_i < 1$ – податковий потенціал регіону реалізовано гірше, ніж в середньому по державі. Серед досліджень, що застосовували такий підхід для аналізу реалізації податкового потенціалу на рівні регіонів і, відповідно фіскального простору варто виділити [7,8].

В роботі [9] автори дають визначення поняттям «реалізація податкового потенціалу» (*tax effort*), «податковий простір», «податковий розрив» (*tax gap*). Під абсолютним рівнем реалізації податкового потенціалу автори розуміють відношення фактичних податкових надходжень до ВВП. В той же

час, сам податковий потенціал розуміється як величина, змодельована за допомогою регресії, що описує обсяг податкових надходжень за допомогою ряду макроекономічних змінних і враховує індивідуальні особливості кожного окремого регіону.

Базуючись на таких моделях, можна розраховувати відносну реалізацію податкового потенціалу, яка є співвідношенням фактичних податкових надходжень та розрахованого податкового потенціалу. Так як відносна реалізація податкового потенціалу – це співвідношення двох величин, дана величина може бути більше одиниці для країн з високим ступенем реалізації податкового потенціалу, дорівнювати одиниці, якщо країни в повній мірі реалізують свій податковий потенціал, менше одиниці для країн з низькою реалізацією податкового потенціалу. Відносна реалізація податкового потенціалу є показником, що вказує на силу експлуатації тієї чи іншої податкової бази регіоном.

Автори дослідження також розрізняють податковий потенціал, що формується завдяки економічним передумовам регіону (економічний податковий потенціал) та потенціал, що обумовлений законодавчими засадами щодо податків (законодавчий податковий потенціал). Виходячи з такого дуалізму в розумінні податкового потенціалу автори пропонують дві різні регресійні моделі для визначення відповідних величин з різним набором пояснюючих змінних.

Перша з регресій має ширший перелік змінних і включає як економічні, демографічні, соціо-політичні змінні, так і змінні, що характеризують законодавчі умови оподаткування (ставки, пільги тощо). Дана регресія використовується для визначення законодавчого податкового потенціалу регіону. Друга модель, призначена для оцінки економічного податкового потенціалу є обмеженою версією першої і не містить змінних, що описують юридичні моменти мобілізації податків до бюджету.

Різниця між оціненим податковим потенціалом та фактичними податковими надходженнями визначається як податковий розрив. Податковим простором вважається різниця між економічним податковим потенціалом та фактичними податковими надходженнями.

Для оцінки податкового потенціалу авторами пропонується використання панельних регресій з фіксованими ефектами з наступною базовою специфікацією:

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \gamma Y_{it} + \delta Z_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (7)$$

де: y_{it} – відношення загальних податкових надходжень до ВВП в країні i в рік t ;

α_i – фіксовані ефекти регіону;

X_{it} – набір структурних економічних змінних;

Y_{it} – набір інституційних змінних;

Z_{it} – набір змінних, що описують законодавчі умови оподаткування. У якості альтернативи розглядається аналогічна модель з випадковими ефектами.

У зазначених роботах податковий потенціал визначається у якості відхилення від середнього обсягу сплати податків, обумовленого рядом факторів. Тобто порівнюються фактичні податкові надходження кожного регіону та умовні середні значення податкових надходжень по регіонам загалом. Однак, можливе й інше розуміння поняття податкового потенціалу та фіскального простору. Інший підхід полягає у тому, щоб порівнювати фактичні податкові надходження не з умовним середнім, а із оптимальним значенням сплати податків (або податковим навантаженням). Дослідження по визначенню оптимальних значень податкового навантаження є досить поширеними для національного рівня, однак вони практично відсутні на рівні регіонів. Це пояснюється передусім тим, що регіональна влада не може формувати незалежну податкову політику і таким чином впливати на весь обсяг податкових надходжень.

Стандартним підходом для визначення точки Лаффера як податкового навантаження, при якому максимізується функція корисності, є оцінка параметрів нелінійної регресії певної форми і визначення відповідної точки оптимуму по деякій змінній. Окрім статистичних труднощів при оцінці параметрів таких моделей, важливою проблемою є вибір форми функції корисності, відносно якої оцінюється оптимум. Якщо функція корисності містить лише одну змінну, наприклад, темпи економічного зростання, то вирішення задачі є досить простим. Але в

реальному світі податки впливають на значну кількість аспектів розвитку суспільства і відповідно мають максимізувати функцію суспільної корисності, що містить їх максимальне число. Наприклад, поряд з темпами економічного росту податки впливають на ступінь екологічного забруднення, рівень соціального захисту громадян тощо. Врахувати всі ці аспекти в простих економетричних моделях досить складно.

Якщо говорити про подібні дослідження для випадку України, то варто відзначити дослідження А. Вдовиченка та Г. Орос [10], в якому дослідники констатують відсутність податкового потенціалу в Україні, оскільки відповідно до їх розрахунків податкове навантаження в Україні є дещо завищеним. Для оцінки фіскального навантаження, при якому темпи росту української економіки були максимальними автори застосували статистичний підхід, в основу якого покладено певну квадратичну залежність між темпами економічного зростання і податковим навантаженням, що дає можливість розрахувати точку локального екстремуму і визначити рівень навантаження, за якого темпи зростання економіки були б максимальними:

$$ld_{GDP} = \alpha_1 + \sum \alpha_i X_i + \beta T + \gamma T^2 + \varepsilon, \quad (8)$$

де: ld_{GDP} – темпи зростання реального ВВП, виражені через перші різниці логарифмів; X_i – контрольні змінні, які також мають вплив на темпи зростання економіки; T – рівень фіскального навантаження щодо ВВП; ε – випадкові залишки моделі. Після оцінки коефіцієнтів моделі рівень податкового навантаження, що максимізує темпи економічного зростання, визначався наступним чином:

$$\frac{\partial ld_{GDP}}{\partial T} = \beta + 2\gamma T, \quad (9)$$

звідси:

$$\frac{\partial ld_{GDP}}{\partial T} = 0, \text{ якщо } T = -\frac{\beta}{2\gamma}.$$

У якості фіскального навантаження авторами розглядається відношення суми податкових надходжень до зведеного бюджету України та власних надходжень ПФУ до ВВП. При запропонованому підході для отримання якісних результатів необхідними є незміщені оцінки коефіцієнтів, які можуть

бути здійснені за умови досить повної специфікації моделі, тобто включення змінних, що добре описують темпи зростання ВВП, і застосування коректних методів розрахунку коефіцієнтів. Оскільки економіка України є невеликою, відкритою та енергозалежною, автори включили міжнародні індекси цін на енергетичні товари (нафту, газ, вугілля) та товари харчової та металургійної промисловості. Для врахування впливу міжнародного балансу цін та внутрішньої монетарної політики як пояснювальну змінну було використано реальний ефективний обмінний курс [10].

Застосування даного підходу до кварталних і річних даних дало приблизно однаковий результат у 30–31% ВВП з допущенням лагу впливу фіскального навантаження на темпи економічного росту до одного року. За твердженням авторів, такий результат не має сприйматись як оптимальна ставка фіскального навантаження, адже застосування даного підходу дає відповідь на запитання, за якого рівня фіскального навантаження темпи економічного зростання історично були максимальними. Але це не дає відповіді на запитання, яким мав би бути рівень фіскального навантаження для максимізації функції суспільної корисності, що, крім темпів економічного зростання, може охоплювати ще ряд параметрів (нерівність розподілу багатства, ступінь екологічного забруднення тощо). Також поза увагою залишається питання структури податкової системи. Оптимальність функціонування податків визначається не тільки їх величиною, але й вектором та механізмом дії. Тому тут залишається величезний простір для подальших досліджень, а отримані результати повинні трактуватись з урахуванням того, що специфіка структури податкової системи України та зміни в ній під час розрахунків не бралися до уваги [10].

Необхідно зазначити, що дане дослідження в імпліцитній формі припускає відсутність, або дуже низький відсоток тіньової економіки. Врахування фактору тіньової економіки могло б значно змінити результати оцінок, оскільки в такому разі значно змінюється чисельник співвідношення, що визначає рівень податкового навантаження (ВВП). Іншими словами, врахування тіньо-

вого ВВП значно знижує реальне податкове навантаження і, відповідно, підвищує значення податкового потенціалу економіки. Можна сказати, що висновки статті [10] зроблено для умов, коли держава не може впливати на рівень детінізації економіки.

В іншій роботі для випадку України за авторством Т. Г. Затонацької та А. В. Ставицького [11], показано, що опти-мальне значення для розвитку економіки має бути близьким до 16,7–17% ВВП.

В роботі Дж. Скаллі [12] залежність темпів економічного зростання від податкового навантаження подано як увігнуту вгору функцію. Високе податкове навантаження знижує темпи економічного зростання через брак фінансових ресурсів і стимулів до нарощування доходів. Низьке податкове навантаження призводить до зростання фінансової нерівності в суспільстві, зменшення обсягу та погіршення якості публічних послуг, що також спричиняє дестимуляцію економіки.

Таким чином, має існувати певний середній рівень податкового навантаження, який сприятиме тому, що зазначені фактори економічного зростання набудуть оптимального значення. Ураховуючи наведену функціональну залежність, Дж. Скаллі наочно оцінює квадратичну регресію з відповідними змінними і доходить висновку, що в середньому країни досягають максимально можливого економічного зростання, коли рівень податкового навантаження становить не більш як 19,3% ВВП. Темпи економічного зростання прямують до нуля або є від'ємними, якщо податкове навантаження перебуває на рівні 45% ВВП.

Подібні підходи також можуть застосовуватись і до питання визначення оптимального рівня бюджетних видатків. Застосування описаної вище методики дозволило спеціалістам Центру Економічної Стратегії [13] продемонструвати, що максимізація економічного росту в Україні відбувається при співвідношенні бюджетних видатків до ВВП на рівні 37%. Якщо врахувати неподаткові бюджетні надходження, доходи від операцій з капіталом та ряд інших неподаткових статей доходів, що склали в 2014 році 5,6% ВВП і винести за дужки з отриманих в дослідженні [10] 30% ВВП власні надход-

ження ПФУ (приблизно 8% ВВП), то ми отримаємо сукупні надходження на рівні $22\% + 5,6\% \approx 28\%$. Тобто, визначення параметрів зведеного бюджету, що максимізують темпи економічного росту, веде до висновку про неприпустимий дефіцит у 9–10% ВВП.

Іншими словами, якщо спиратись на отримані результати, то максимізація темпів економічного зростання може бути досягнутою через корекцію лише однієї із сторін бюджету. На основі наведених результатів можна говорити про загальний напрям проведення фіскальних реформ в Україні для наближення бюджетних параметрів до оцінених оптимальних показників. Оцінок фіскальних наслідків двох найбільш популярних варіантів реформ, що були презентовані в 2015-му році, існує багато і обговорення їх обґрунтованості – це окрема велика тема. Якщо довіряти оцінкам МВФ, то проект реформи Мінфіну мав призвести до скорочення доходів на 53 млрд. грн. (2,3% від прогнозу МВФ відносно ВВП України на 2016 рік), Комітету з податкової і митної політики ВР – на 232 млрд. грн. (10,2%) [14].

Враховуючи, що у 2014 році фіскальне навантаження на економіку складало 34,1% (загальні податкові надходження плюс власні надходження ПФУ), очевидно, що реформа Мінфіну наближає нас до цифри в 30% ВВП, а проект комітету ВР навіть перевершує цю цифру. В свою чергу, порівняння цільового показника по видаткам (37% ВВП) і фактичних даних за 2014 рік (45,4% ВВП) свідчить про порівняно більші проблеми у цій частині бюджету. Розрив між оціночним показником і фактом для фіскального навантаження в рази менший, ніж для рівня перерозподілу через бюджет.

Якщо говорити про застосування такого підходу на рівні регіонів, то воно є досить ускладненим через обмеженість статистичних часових рядів даних і відсутність повної дискреції при прийнятті рішень щодо податків місцевими адміністраціями.

Третьою складовою оцінки фіскального простору регіону є обсяги боргу, які може собі дозволити регіональна влада. За низького початкового рівня боргу фіскальний простір може бути широким і при умові високого податкового навантаження та не-

можливості реструктуризації видатків. В академічній літературі існують численні дослідження з оцінки параметрів фіскальної стійкості – таких параметрів бюджету, що не допускають експоненційного росту публічного боргу і, відповідно, ймовірності дефолту. Подібні оцінки для України є актуальними у випадку аналізу для національного рівня. Однак, коли мова йде про регіональний рівень необхідно враховувати, що Бюджетним кодексом України досить чітко регламентовано порядок формування і граничні обсяги місцевого публічного боргу. В ході значної бюджетної лібералізації, що відбувається в Україні останніми роками, місцеві бюджети значно розширили свою дохідну базу, однак спектр дій щодо формування боргів місцевих бюджетів залишається досить обмеженим.

Згідно з Бюджетним кодексом України [15], борги місцевих адміністрацій можуть створюватись виключно для фінансування «продуктивних» витрат. Так, згідно статті 74 місцеві запозичення здійснюються з метою фінансування бюджету розвитку Автономної Республіки Крим, міських бюджетів та використовуються для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань Верховної Ради Автономної Республіки Крим та міських рад, спрямованих на задоволення інтересів населення Автономної Республіки Крим і територіальних громад міст. За видами запозичень місцевих органів влади також існують значні обмеження, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради мають право здійснювати місцеві внутрішні запозичення. Місцеві зовнішні запозичення можуть здійснювати лише Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська, Севастопольська міські ради, міські ради міст обласного значення. При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради. В Україні також існує інструмент покриття касових розривів бюджету розвитку, що можна віднести до короткострокового боргу для вирішення оперативних завдань. Відповідно до норм Бюджетного кодексу місцеві адміністрації

можуть отримувати позики на покриття тимчасових касових розривів, що виникають за загальним фондом та бюджетом розвитку місцевих бюджетів, у фінансових установах на строк до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду, у виняткових випадках за рішенням Кабінету Міністрів України стосовно бюджету Автономної Республіки Крим і міських бюджетів – у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання та погашення таких позик визначається Міністерством фінансів України.

Окрім досить жорсткого цільового обмеження формування боргів регіональних бюджетів, в українському законодавстві чітко обмежені суми таких боргів, що не дає можливості місцевій владі повної свободи дій в питаннях управління боргом. Загальний обсяг місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу (без урахування гарантійних зобов'язань, що виникають за кредитами (позиками) від міжнародних фінансових організацій) станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 200 відсотків (для міста Києва – 400 відсотків) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих запозичень та капітальних трансфертів (субвенцій) з інших бюджетів), визначеного прогнозом відповідного місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад. Видатки на обслуговування місцевого боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду місцевого бюджету. Видатки місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу не можуть перевищувати 10 відсотків видатків загального фонду місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування місцевого боргу. Якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом

п'яти наступних років [15].

Досить жорсткі фіскальні правила в частині формування публічного боргу для регіональної влади є частково виправданими, враховуючи тенденції стрімкого нарощення боргу центрального уряду і недовершеність реформ щодо посилення фіскальної відповідальності влади на місцях. Однак, з іншої сторони, такий стан речей звужує можливості для формування фіскального простору, оскільки в розпорядженні місцевої влади залишаються інструменти вдосконалення адміністрування податків і зборів. Перерозподіл коштів між статтями видатків місцевих бюджетів перебуває під значним впливом міжбюджетних трансфертів, тому складно стверджувати, що це є повноцінним елементом формування фіскального простору регіонів.

Висновки. Аналіз методичних підходів до визначення детермінант та оцінки розмірів фіскального простору регіонів дозволив нам виділити три основні напрями здійснення оцінок. До даних напрямів відносяться: оцінка податкового потенціалу регіонів; оцінка власних коштів регіонів на основі структури видатків, що можуть бути вільно використані на конкретні цілі та оцінка граничних значень боргу місцевих бюджетів, який може бути сформований без значних загроз фіскальній стійкості.

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. Підходи до оцінки фіскального простору на снові аналізу структури видатків ставлять за ціль визначити, поперше, обсяги власних фінансових ресурсів місцевої адміністрації, по-друге, обсяг коштів, що можуть бути швидко і без критичних наслідків для виконання першочергових завдань місцевих органів влади перенаправлені на поставлені цілі.

Передусім такими коштами вважаються видатки інвестиційного характеру оскільки саме вони скорочуються найбільше під час економічного спаду, збільшення їх частки є ознакою розширення фіскального простору. Надмірне боргове навантаження навпаки, скорочує фіскальний простір, ос-

кільки видатки на погашення і обслуговування боргу стають пріоритетними і зв'язують руки місцевій владі у прийнятті фіскальних рішень. В Україні формування боргових зобов'язань місцевими органами влади є досить чітко регламентованим і обмеженим, однак, це не знімає важливості даного аспекту фіскального простору. Навіть при таких інституційних обмеженнях в Україні є ряд регіонів, що накопичили значні обсяги боргів, які звужують їх фіскальний простір.

Література

- Heller P. Understanding Fiscal Space / P. Heller // IMF – Policy Discussion Paper. – 2005. – PDP/05/4. – 19 p.
- Аджиева Л. А. Формирование эффективной бюджетно-налоговой политики региона в условиях развития федерализма в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Л. А. Аджиева; ФГБОУ ВПО «Дагестанский государственный университет». – М., 2013. – 24 с.
- Волковський Є. І. Бюджетний потенціал та потенціал бюджету території: методичні аспекти / Є. І. Волковський, Г. М. Котіна, М. М. Степура // Проблеми економіки. – 2014. – №4. – С. 357–362.
- Hulbert C. A. Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I – Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives [Electronic resource] / C. Hulbert, C. Vammalle // OECD Regional Development Working Papers. – 2014. – 2014/02. – Mode of access: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en>
- Robin K. Do Indian States have the Power to Devise their Own Policies? A Study on Fiscal Space / K. Robin // CSH Working Paper. – 2013. – No.5686. – 62 p.
- Purohit M. C. Tax Efforts and Taxable Capacity of Central and State Governments / M. C. Purohit // Economic and Political Weekly. – 2006. – Vol. 41. – No. 8. – P. 747–755.
- Roy W. Representative Tax System Approach to Measuring Tax Effort in Developing Countries / W. Roy, A. Bahl // Staff Papers (International Monetary Fund). – 1972. – Vol. 19. – No. 1. – P. 87–124.
- Chelliah R. J. Trends in Taxation in Developing Countries / R. J. Chelliah // Staff Papers (International Monetary Fund). – 1971. – Vol. 18. – No. 2. – P. 254–331.
- Sultan K. M. Revenue potential, tax space, and tax gap: a comparative analysis [Electronic resource] / K. M. Sultan, I. Indira // Policy Research working paper. – 2014. – No. WPS 6868. – Mode of access: <http://documents.worldbank.org/curated/en/733431468038088702/Revenue-potential-tax-space-and-tax-gap-a-comparative-analysis2014>
- Вдовиченко А. М. Податкове навантаження і темпи економічного зростання в Україні: у пошуках раціонального співвідношення / А. М. Вдовиченко, Г. В. Орос // Економіка України. – 2014. – № 8 – С. 61–78.
- Затонацька Т. Г. Визначення оптимальних ставок оподаткування в Україні на основі виробничо-інституціональних функцій / Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький // Вісник Львівської державної фінансової академії. – 2006. – № 11. – С. 302–315.
- Scully G. Tax Rates, Tax Revenue and Economic Growth / G. Scully // CPA Policy Report. – 1991. – No. 159. – P. 1–19.
- Кухта П. Яким є оптимальний масштаб державних видатків в Україні [Електронний ресурс]. / П. Кухта, П. Ірина – Режим доступу: http://ces.org.ua/wp-content/uploads/2015/11/20151102_fiscal_spending_report.pdf
- Непряхіна Н. Податкова реформа: останні розрахунки МВФ і думки авторів альтернативних концепцій [Електронний ресурс] / Н. Непряхіна. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/analytics/nalogovaya-reforma-poslednie-raschety-mvf-1446840894.html>
- Про Бюджетний Кодекс України: Закон України : від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page10?text=%EC%B3%F1%F6>.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ДЕТЕРМИНАНТ И ОЦЕНКИ РАЗМЕРОВ ФИСКАЛЬНОГО ПРОСТРАНСТВА РЕГИОНОВ

М. С. Хомяк, к. э. н., докторант, Университет государственной фискальной службы Украины

В статье проанализированы эмпирические подходы к оценке размеров фискального пространства регионов. Идентифицированы основные макроэкономические факторы формирования регионального фискального пространства. Обоснована целесообразность определения фискального пространства регионов на основе оценки налогового потенциала, структуры расходов и предельных значений местного долга.

Ключевые слова: фискальное пространство, местные бюджеты, налоговый потенциал, структура расходов, местный долг.

METHODICAL APPROACHES TO DEFINITION OF DETERMINANTS AND ESTIMATION
THE SIZE OF REGIONAL FISCAL SPACE

M. S. Khomyak, Ph. D (Econ.), Doctoral Student, University of State Fiscal Service of Ukraine

The empirical approaches to the size of fiscal space of regions' estimation are analyzed. The basic macroeconomic factors of regional fiscal space formation are identified. The expediency of determining the fiscal space of regions on the basis of the estimation of tax potential, structure of expenses and limits of local debt are substantiated.

Keywords: fiscal space, local budgets, tax potential, structure of spending, local debt.

Рекомендовано до друку д. е. н., проф. Тарангулом Л. Л *Надійшла до редакції 3.09.16 р.*