

Розподіл державних доходів і фіскальні дисбаланси в рамках бюджетного простору

Хомяк М.С.

кандидат економічних наук,
Університет державної фіскальної служби України

У роботі розглянуто передумови виникнення горизонтальних та вертикальних фіскальних дисбалансів в процесі фіскальної децентралізації. Аналіз теоретичних та емпіричних досліджень дозволив визначити місце фіскальних дисбалансів в системі бюджетного простору. Також виокремлено основні сфери фіскальних взаємовідносин між різними рівнями влади в рамках бюджетного простору.

Ключові слова: бюджетний простір, фіскальні дисбаланси, регіон, фіскальна децентралізація, видатки бюджету, доходи бюджету.

Хомяк М.С. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОХОДОВ И ФИСКАЛЬНЫЕ ДИСБАЛАНСЫ В РАМКАХ БЮДЖЕТНОГО ПРОСТРАНСТВА

В работе рассмотрены предпосылки возникновения горизонтальных и вертикальных фискальных дисбалансов в процессе фискальной децентрализации. Анализ теоретических и эмпирических исследований позволил определить место фискальных дисбалансов в системе бюджетного пространства. Также выделены основные сферы фискальных взаимоотношений между различными уровнями власти в рамках бюджетного пространства.

Ключевые слова: бюджетное пространство, фискальные дисбалансы, регион, фискальная децентрализация, расходы бюджета, доходы бюджета.

Khomyak M.S. THE DISTRIBUTION OF BUDGET REVENUE AND FISCAL IMBALANCES WITHIN THE BUDGET SPACE

The article deals with defining of prerequisites of occurrence of both horizontal and vertical fiscal imbalances arising under fiscal decentralization process. The analysis of both theoretical and empirical research allowed us to define the position of such imbalances in the system of budget space. Also the main areas of fiscal relations between different levels of authorities within the budget space are determined.

Keywords: budget space, fiscal imbalances, region, fiscal decentralization, budget expenditures, budget revenue.

Постановка проблеми. Роль і масштаби суспільних фінансів у фінансовій системі країни визначаються, перш за все, обсягом коштів, необхідних для виконання зобов'язань, які влада різних рівнів гарантувала населенню.

Перспектива вдосконалення бюджетної системи є одним із головних завдань розвитку економіки України. До того ж, реформи, які на сучасному етапі мають на меті подолання геополітичної та економічної нестабільності, виходять за межі макроекономічної стабілізації того чи іншого регіону країни.

Одним з напрямів забезпечення стабільності розвитку економіки регіону та скорочення розриву між доходами і витратами на регіональному рівні, є здатність місцевої влади в рамках бюджетного простору раціонально і ефективно розподіляти як власні кошти, так і кошти, що спрямовуються з державного бюджету. Проте, будь-який регіон України має свої географічні, демографічні,

соціальні та економічні особливості, які разом із недосконалою системою розподілу бюджетних та податкових повноважень, обумовлюють виникнення фіскальних дисбалансів.

Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні в умовах реформування бюджетного процесу та бюджетної політики необхідно розглядати як фактор підвищення ефективності функціонування бюджетного простору, покращення роботи всіх рівнів влади, подолання фіскальних дисбалансів задля підвищення фінансово-економічної стабільності функціонування регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою фіскальних дисбалансів займалась низка вітчизняних та зарубіжних учених.

П. Логвіновим досліджено основні аспекти механізмів збалансування місцевих бюджетів, що виникають у вигляді бюджетних розривів вертикального та горизонтального рівня внаслідок використання трансфертної політики

та інших інструментів [2]. Економічну сутність поняття «фінансове вирівнювання» розглянуто у роботі І. Сагайдак; також автором проаналізовано питому вагу міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, сучасний стан та проблеми фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні [5]. С. Юшко та Л. Мостова досліджували проблеми становлення і розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні, з відповідним аналізом чинного порядку проведення горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій [7]. Окремі аспекти фіскальних дисбалансів, зокрема, дисбаланси податкового боргу, розглянуто у дослідженні В. Угриня [6]. У роботі В. Письменного та Х. Палаца розроблено науково-теоретичні та практичні підходи до пошуку ефективної системи фінансового вирівнювання територій, з визначенням основних причин незадовільного стану відсталих регіонів в Україні з відповідним аналізом показників, які характеризують необхідність фінансового вирівнювання територій. Грунтуючись на аналізі досвіду скандинавських країн, авторами запропоновано заходи зі вдосконалення державної політики фінансового вирівнювання територій в Україні [4]. Аналіз зарубіжного досвіду усунення фіскальних дисбалансів також проведено В. Кудряшовим, який аналізував динаміку показників бюджету і державних боргових зобов'язань загального уряду в державах ЄС у період економічної кризи, з виокремленням відповідних заходів та механізмів, спрямованих на збалансування фіскальних диспропорцій [1], а також Г. Наконечною та Я. Лукаш, які досліджували зарубіжний досвід сучасних практик міжбюджетних відносин [3].

Сучасні праці закордонних учених пов'язані головним чином із дослідженнями фіскальних дисбалансів та механізмів їх подолання у певних країнах світу. Зокрема, спеціалісти Міжнародного валютного фонду І. Алдасоро та М. Сейферлінг, досліджували основні аспекти фіскальної децентралізації, яка призводить до створення вертикальних фіскальних дисбалансів, використовуючи дані центрального та місцевих бюджетів країн, починаючи з 1980 р. [8]. Моделювання фіскальних та зовнішніх дисбалансів у країнах-членах ЄС, зокрема, роль фінансової кризи 2007 р. у їх виникненні, а також заходи державної політики, спрямовані на їх усунення, розглядали Р. Канале та У. Марані [10]. Л. Ейрайда та Л. Лузіян, за допомоги аналізу «вертикальних фіскальних дисбалансів», досліджували взаємовідносини

між розвитком фіскальних відносин та структурою фінансування місцевих органів влади у 28 країнах ОЕСР [11]. Концепцію вертикальних й горизонтальних фіскальних дисбалансів, методи їх вимірювання та типи міжбюджетних трансфертів у країнах з федеральних державним устроєм (Австралії, Австрії, Бельгії, Іспанії, Канади, Німеччини, США та Швейцарії) досліджено у роботі Р. Бьорда та А. Тарасова [9]. Проблеми горизонтальних фіскальних дисбалансів у Індії, із зосередженням на великих агломераціях, проаналізовано у роботі М. Хана та А. Агравала [17].

Однак питання виникнення фіскальних дисбалансів в рамках бюджетного простору на сьогоднішній день в сучасній українській економічній науці є недостатньо вивченим, що обумовлює актуальність даного дослідження.

Мета дослідження полягає у виявленні основних передумов та факторів впливу зовнішнього фінансування регіонів на бюджетну систему.

Виклад основного матеріалу. Розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами є одним з основних елементів бюджетного простору. Вертикальний розподіл державних доходів між місцевими органами влади має фундаментальне значення. Воно домінує над горизонтальним розподіленням, яке зазвичай відіграє додаткову роль.

В теорії фіскального федералізму вертикальний розподіл стосується перш за все усіх податків та квазі-податкових платежів. За визначенням Ш. Тібу, окремі податки, які існують у певній системі доходу, мають бути розподілені між державою, муніципалітетами та іншими територіальними органами самоврядування, які організаційно належать до вертикальної структури, відповідно до завдань, призначених цим органам [22].

Подібну думку поділяють і Р. Масгрейв та П. Масгрейв, які підкреслюють той факт, що розподіл доходів має бути тісно пов'язаним із розподілом завдань відповідно до рівнів державної влади, і такі податки мають розподілятися для окремих структурних одиниць відповідно до їх структури та економічних наслідків [20].

Всі територіальні одиниці органів місцевої влади різних рівнів повинні мати власний дохід, який розподіляється відповідно до законодавства і додається до їхнього бюджету, і структуру якого може бути визначено відповідним органом місцевої влади. Таким чином, вертикальний розподіл державних доходів відображає, певним чином, масштаб децентралізації державних завдань та фінансів,

оскільки він залежить від розподілу функцій між рівнями влади.

Доходи, які отримує певний рівень влади, повинні дозволяти йому фінансувати покладені на нього суспільні потреби. У свою чергу, це означає, що зазначені доходи повинні бути адекватними потребам і завданням з їх фінансування. В теорії, принцип адекватності завдань разом із принципом підпорядкованості (subsidiarity principle) є базою для якісного структурування джерел доходів місцевих бюджетів. Ці принципи мають своїм наслідком фундаментальну норму, яка полягає в тому, що будь яке збільшення компетенцій місцевих органів влади потребує збільшення обсягу державних фінансових ресурсів для їх впровадження.

Передача завдань і компетенцій місцевим органам влади без забезпечення належних джерел доходів суперечить ідеї та ролі територіального самоврядування. Передача фінансових ресурсів і власності без надання права прийняття рішень щодо цих ресурсів не повинно бути взагалі.

Однак на практиці часто має місце невідповідність між джерелами доходів і необхід-

ними видатками, які впливають з призначених завдань. В рамках бюджетного простору місцевим органам влади певного рівня простіше за інших фінансувати свої завдання за власний кошт, що є часткою державного доходу. Дисбаланс доходів та видатків між окремими рівнями державної влади носить назву проблеми невідповідності (problem of inadequacy) або вертикального фіскального дисбалансу (vertical fiscal imbalance). Такий дисбаланс, зазвичай, виникає внаслідок розподілу податкових доходів між центральними та місцевими органами влади [14; 15].

Згідно визначення Всесвітнього банку, вертикальний фіскальний дисбаланс являє собою ступінь, у якій місцеві уряди покладаються на доходи центрального уряду задля забезпечення власних витрат; він може бути визначений за допомогою міжбюджетних трансфертів як частки субнаціональних витрат [12]. Найбільш ефективні з фіскальної точки зору податки (податок на дохід та податки на споживання) мають бути встановлені на загальнодержавному рівні, тоді як менш значимі, наприклад, податок на майно (на власність) – на місцевому.

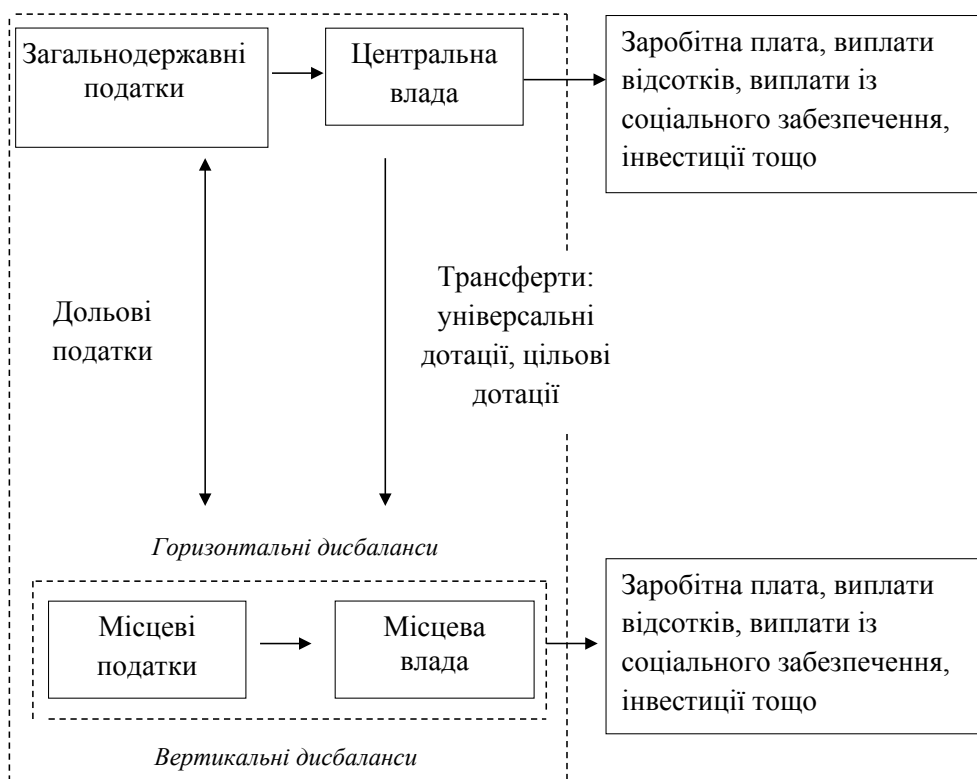


Рис. 1. Фіскальні дисбаланси в системі бюджетного простору

Джерело: складено автором

Примітка: дольові податки (shared taxes) – податки, надходження від яких розподіляються між різними рівнями влади.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс (horizontal fiscal imbalance) виникає між місцевими органами влади одного рівня і є пов'язаним з проблемами вирівнювання (equalization) [9].

Окремі регіони країни розрізняються за рівнем економічного та соціального розвитку, рівнем добробуту, наявністю природних ресурсів, промисловістю тощо. Таким чином, показники доходу на душу населення у різних регіонах можуть суттєво різнитись. До того ж, додатковий розподіл доходів здійснюється між регіонами, де органи місцевої влади знаходяться на одному й тому ж рівні. Такий розподіл може мати різні форми і масштаб. Одна з них включає перерозподіл доходів від більш заможних регіонів до менш заможних. Також, горизонтальний розподіл доходів в рамках бюджетного простору виявляється у вигляді ситуацій, коли об'єднання певних муніципалітетів (областей) розподіляє частину видатків, які не відповідають рівню отримуваних доходів, іншим членам об'єднання. В такому випадку можливі різні рішення. Податковий тягар окремих регіонів може як співпадати, так і відрізнятись. Його можна визначити відповідно до фінансового потенціалу регіону (доходу регіону на душу населення) або відповідно до масштабу (сукупності) послуг, що надаються місцевою владою громаді регіону. На практиці, надання додаткових доходів менш заможним регіонам постає у вигляді субсидій та субвенцій з державного бюджету. Найчастіше використовуються для цих цілей універсальні, загальні (general-purpose) або цільові (specific-purpose transfers) трансферти.

Все вищезазначене у схематичному вигляді наведено на рис. 1.

Як проміжний висновок варто відзначити, що в рамках бюджетного простору вертикальні фіскальні дисбаланси призводять до проблеми невідповідності, тоді як горизонтальні фіскальні дисбаланси призводять до необхідності фінансового вирівнювання.

Розглянемо більш детально основні сфери фіскальних відносин між національним та місцевими органами влади в рамках бюджетного простору.

Фіскальні відносини між окремими рівнями державної влади можуть бути визначені як система рішень та фінансових відносин з приводу потреб та надання суспільних послуг, які забезпечуються та фінансуються на рівні, що відповідає їх масштабу та характеру. В рамках такого підходу фіскальні відносини містять

також механізми переговорів щодо повноважень, відповідальності та фіскальних повноважень (fiscal power), наслідком чого є той чи інший розмір фінансової автономії місцевих органів влади. Засади вищезазначених сфер і фундаментальні принципи фіскальних відносин зазвичай визначено в конституції та відповідних кодексах. Проте, нестабільні умови породжують значну кількість поточних, операційних питань та аргументів, які має бути вирішено.

У теорії суспільних фінансів, яка виходить з традиції унітарних держав, часто підкреслюється, що держава (уряд) є суверенним у системі державного управління та, відповідно, обмежена незалежність місцевих органів влади. Теорія фіскальної децентралізації виходить з природного права регіонів (областей) на незалежність та автономію. Згідно цього підходу, влада спрямовується «знизу догори».

Згідно традиційного підходу, до основних сфер фіскальних відносин у рамках бюджетного простору належать:

- розподіл податкових доходів між центральним та місцевими органами влади;
- масштаб фіскальних повноважень та впливу на структуру доходів, що розподіляються відповідно до чинного законодавства;
- принципи та масштаби фінансового вирівнювання;
- принципи та масштаби трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів;
- незалежність у бюджетних видатках (budget spending);
- спроможність брати кредити, а також відповідні обмеження щодо кредитування.

Значна кількість проблем у зазначених сферах вимагає ґрунтовних і диверсифікованих досліджень питань фіскальних відносин між різними рівнями державної влади.

Найбільш важливі питання стосовно фіскальних взаємовідносин між державним та місцевими органами влади можуть бути сконцентровані у трьох сферах (рис. 2).

Існуючі дослідження доводять, що у довгостроковому періоді передача значної частини коштів державного бюджету на місцевий рівень, як результат децентралізації влади, призводить до збільшення диспропорцій у рівнях доходу окремих органів влади (як державних, так і місцевих). У свою чергу, це призводить до появи фіскальних циклів (fiscal cycles), за яких тенденції до централізації та децентралізації суспільних фінансових ресурсів виникають послідовно.



Рис. 2. Основні сфери фіскальних взаємовідносин між різними рівнями влади в рамках бюджетного простору

Джерело: складено автором на основі [16]

Система, що надміру орієнтована на доходи органів місцевої влади у вигляді трансфертів, заснована не лише на загальних субсидіях і дотаціях із державного бюджету, але й на певній частці у податках на дохід, які в рамках теорії фіскального федералізму розглядаються як трансферти загального характеру. Така система не є ефективною, оскільки порушуються так звані Wicksellian relations [21, с. 110]. Зокрема, йдеться про взаємозв'язок між набором окремих товарів і послуг, які забезпечуються суспільним сектором, і рівнем податків і зборів, які резиденти готові сплачувати за такі товари та послуги. Якщо ця інформація не відома платникам податків, вони не вимагатимуть раціонального прийняття рішень від місцевої влади та визначення напрямів місцевих видатків [14; 15].

Теорія фіскальної децентралізації стверджує, що розрив взаємозв'язку між рівнем доходу та рівнем та структурою видатків має негативні наслідки. «Роздута» система внутрішніх фінансових трансфертів і недостатнє використання прямого оподаткування на місцевому рівні призводять до розриву такого взаємозв'язку. Дотації та субсидії з державного до місцевих бюджетів можуть бути не повністю «інтегровані» у дохід виборців, і процес розподілу доходу надає можливість для розширення суспільних послуг, яке не було б можливим за інших умов.

На думку спеціалістів ОЕСР, головним і спільним викликом для високорозвинених

економік є забезпечення адміністративної та розподільчої (алокативної) ефективності у суспільному секторі. Не зважаючи на переваги децентралізації, в останні десятиліття вона впроваджується не надто активно. Як наслідок, у країнах ОЕСР і надалі спостерігається значна неоднорідність взаємовідносин між державними та місцевими органами влади [13; 18; 19].

Однією з причин є труднощі у політиці перерозподілу та наслідки децентралізації у вигляді втрат ефективності бюджетної політики (budget policy efficiency). Важливість цілей державної політики, включаючи перерозподільчу політику, може різнитись у різних країнах за рахунок прийнятої та впровадженої соціально-економічної доктрини, а також за рахунок більш об'єктивних факторів таких як регіональна нерівність та її наслідки у формі екстерналій.

Процес удосконалення розподілу доходу, спрямований, крім іншого, на усунення фіскальних дисбалансів, потребує уніфікації фіскальних рішень, зокрема, в рамках бюджетного простору. Проте варто відзначити, що навіть у високорозвинених країнах значний рівень такої уніфікації не є можливим, оскільки існують певні об'єктивні умови, зокрема, різні традиції, різний економічний потенціал тощо, які характеризують стан фінансів у цих країнах.

Висновки. Проведене дослідження дозволило визначити, що у будь-якій системі суспільних фінансів важливу роль відіграють

джерела зовнішнього фінансування розвитку регіонів у вигляді трансферів із центрального бюджету. Проблема полягає у структуруванні їх таким чином, щоби не обмежувати фінансову автономію місцевих органів влади, і, водночас, усунути фіскальні дисбаланси, які виникають в рамках бюджетного простору, внаслідок особливостей розвитку регіонів і

наявної системи розподілу бюджетних і податкових повноважень.

Основні напрями подальших досліджень будуть пов'язані саме з вивченням чинної системи міжбюджетних відносин в Україні, визначенням наявних фіскальних дисбалансів на сучасному етапі та можливих засобів їх усунення в рамках бюджетного простору.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кудряшов В.П. Фіскальні дисбаланси і заходи щодо їх обмеження в ЄС // *Економіка України*. – 2014. – № 10. – С. 79–96.
2. Логвінов П. В. Фінансове вирівнювання територій в умовах децентралізації публічних фінансів // *Фінанси, облік і аудит*. – 2015. – Вип. 2. – С. 80–93.
3. Наконечна Г.Я., Лукаш Я.Л. Зарубіжний досвід міжбюджетних відносин // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. – 2016. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 81–85.
4. Письменний В.В., Палац Х.П. Сучасні виклики системи фінансового вирівнювання територій: досвід України і скандинавських країн // *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Економічні науки»*. – 2014. – № 3. – С. 112–122.
5. Сагайдак І.В. Сутність і стан фінансового вирівнювання у бюджетній системі України // *Економічний простір*. – 2013. – № 75. – С. 172–180.
6. Угрин В.В. Дисбаланси податкового боргу та структуризація їх проявів в Україні // *Науковий вісник Ужгородського університету* : Серія: Економіка. – 2014. – Вип. 2 (43). – С. 138–142.
7. Юшко С.В., Мостова Л.Ю. Горизонтальні фіскальні дисбаланси та підходи до їх ліквідації: український досвід // *Збірник матеріалів I міжнародної науково-практичної конференції «Фінансово-кредитна система: вектор розвитку для України»*. – Ужгород, 2015. – С. 425–429.
8. Aldasoro I., Seiferling M. Vertical Fiscal Imbalances and the Accumulation of Government Debt. WP/14/209. IMF, 2014. – 39 p.
9. Bird R., Tarasov A. Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations // *Environment and Planning*. – 2004. – Government and Policy. – Vol. 22(1). – Pp. 77–102.
10. Canale R., Marani U. Current account and fiscal imbalances in the Euro-area: Siamese twins in an asymmetrical currency union. Working Paper No. 659. Quaderni del dipartimento di economia politica e statistica. Università Degli Studi di Siena, 2012. – 16 p.
11. Eyrauda L., Lusinyan L. Vertical fiscal imbalances and fiscal performance in advanced economies // *Journal of Monetary Economics*. – 2013. – Vol. 60(5). – Pp. 571–587.
12. Fiscal Decentralization Indicators. The World Bank. Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/webfiscal.pdf> (accessed 30.11.2016).
13. Fiscal Policy Across Levels of Government in Time of Crisis. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Paper No 12. OECD/COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2010)12. – 32 p.
14. Guziejewska, B. Designing a Revenue Structure in Local Self-government Entities in Poland: Taxes Versus Grants // *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*. – 2015. – Vol. 10(3). – Pp. 45–63.
15. Guziejewska B. Intergovernmental Fiscal Relations. Theoretical Aspects and Poland's Experience // *Financial Internet Quarterly „e-Finance”*. – 2013. – Vol. 9(3). – Pp. 24–32.
16. Joumard I., Kongsrud P. Fiscal Relations Across Levels of Government. OECD Economic Studies. – No. 36, 2003/1. – 75 p.
17. Khan M., Agrawal A. Horizontal fiscal imbalances: issues and measurement with special reference to urban local bodies // *EPRA International Journal of Economics and Business Review*. – 2016. – Vol. 4(2). Pp. 124–128.
18. Measuring Fiscal Decentralisation. Concepts and Policies. OECD, 2013. – 152 p.
19. OECD Fiscal Decentralisation Database. Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm> (accessed 30.11.2016).
20. Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice. New York: McGraw-Hill Book Company, Fourth Edition, 1973. – 664 p.
21. Sadioglu U., Dede K. Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments. IGI Global, 2016. – 502 p.
22. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. – 1956. – Vol. 64 (5). – Pp. 416–424.