

ПРІОРИТЕТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

©2021 ДРЕПІН А. В.

УДК 336.14.352
JEL: H71; H72; H75

Дрепін А. В. Пріоритети підвищення ефективності формування місцевих бюджетів

Метою статті є обґрунтування основних засад формування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу в контексті підвищення ефективності бюджетної політики. Здійснено аналіз соціально-демографічних та економічних показників територіальних громад, визначено, що їх укрупнення позитивно впливає на оптимізацію видатків місцевих бюджетів. Проведено оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів країн Центральної та Східної Європи на основі критеріїв Масгрейва та агрегованого показника якості суспільних благ і послуг. Емпіричний аналіз індексу Джині, споживчої інфляції, волатильності економічного зростання та валютного курсу, рівня ВВП на одну особу, темпів економічного зростання та безробіття для України вказує на нагальну необхідність розвитку інституційного середовища бюджетної політики й удосконалення бюджетної архітектури. Оцінку ефективності видатків місцевих бюджетів здійснено також шляхом компаративного аналізу якості послуг у сфері управління, освіти, інфраструктури охорони здоров'я та медицини, базуючись на міжнародних рейтингах і показниках. Виявлено, що найвищий рівень ефективності забезпечено у країнах Балтії, Польщі; Вірменії та Грузії (за рахунок невисокого рівня видатків у ВВП); Білорусі. Проведений аналіз засвідчив необхідність для України оптимізації видаткової частини бюджету на користь таких сфер, як охорона здоров'я та інфраструктура. Обґрунтовано практичні рекомендації підвищення фіскальної значущості податкових надходжень, що зараховуються до місцевих бюджетів, і розширення фіскального простору територіальних громад. Запропоновано положення щодо оптимізації податкового боргу місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, ефективність видатків місцевих бюджетів, місцеві податки, бюджетна децентралізація, економічний розвиток.

DOI: <https://doi.org/10.32983/2222-4459-2021-2-256-265>

Рис.: 1. **Табл.:** 5. **Формул.:** 2. **Бібл.:** 16.

Дрепін Антон Вікторович – депутат Київської міської ради (вул. Хрещатик, 36, Київ, 01044, Україна)

E-mail: antdrepin@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7000-1274>

UDC 336.14.352
JEL: H71; H72; H75

Drepin A. V. The Priorities for Increasing the Efficiency of the Local Budgets' Formation

The article is aimed at substantiating the basic principles of the formation of local budgets for the medium term in the context of improving the efficiency of budget policy. An analysis of socio-demographic and economic indicators of territorial communities is carried out, determining that their consolidation has a positive effect on the optimization of the local budget expenditures. The efficiency of expenditures of local budgets of Central and Eastern Europe was evaluated on the basis of Musgrave criteria and the aggregated indicator of quality of public goods and services. The empirical analysis of the Gini index, consumer inflation, the volatility of economic growth and exchange rate, the level of GDP per capita, the pace of economic growth and unemployment for Ukraine indicate the urgent need to develop the institutional environment of budget policy and improve the budgetary architectonics. An evaluation of the efficiency of local budget expenditures was also carried out through a comparative analysis of the quality of services in the sphere of management, education, infrastructure of health-care, which was based on international ratings and indicators. It is identified that the highest level of efficiency is provided in the Baltic states, Poland; Armenia and Georgia (due to low GDP expenditures); Belarus. The carried out analysis justifies the need for Ukraine to optimize the expenditure part of the budget in favor of such areas as healthcare and infrastructure. Practical recommendations for increasing the fiscal significance of tax revenues credited to local budgets and for expanding the fiscal space of territorial communities are substantiated. The provisions on optimization of the tax debt of local budgets are presented.

Keywords: local budgets, efficiency of the local budget expenditures, local taxes, budget decentralization, economic development.

Fig.: 1. **Tabl.:** 5. **Formulae:** 2. **Bibl.:** 16.

Drepin Anton V. – Deputy of the Kyiv City Council (36 Khreshchatyk Str., Kyiv, 01044, Ukraine)

E-mail: antdrepin@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7000-1274>

Інститути є ключовими факторами впливу на динаміку економічного та соціального розвитку держави та її регіонів. Важливими сучасними інституційними змінами бюджетної політики є підвищення прозорості та підзвітності державних інституцій у питаннях прийняття управлінських рішень щодо формування бюджету, внесення відповідних корекцій до планового варіанта, здійснення відповідних бюджетних видатків.

У розвинутих демократіях, з високим рівнем якості інститутів, вища і відповідальність уповноважених органів за формування та реалізацію бю-

джетної політики, та водночас і суспільства, за свої електоральні вподобання. Наявність стратегії економічного розвитку, застосування низки формальних і неформальних бюджетних правил знижує волатильність основних бюджетних показників, що позитивно відображається на макроекономічній стабільності держави. Інституційна матриця, яка враховує вітчизняний ретроспективний і зарубіжний емпіричний досвід, дозволила розвинути країнам сформувати стійку конфігурацію бюджетної системи й ефективно розподілити функціональні повноваження між різними рівнями влади.

Натомість у країнах, що розвиваються, присутня суттєва волатильність фіскальної політики, інфляції, перманентні субституції податкової бази та ставок, пропорцій розщеплення податкових надходжень між ієрархічними рівнями бюджетної системи, механізму податкового адміністрування, спектра завдань і фінансових зобов'язань органів місцевого самоврядування. Означені питання потребують швидкого реагування з боку держави та обґрунтування пріоритетів розвитку вітчизняної системи формування місцевих бюджетів, яка б ураховувала інституційні особливості фіскального простору, глобальні економічні виклики та макроекономічну динаміку.

Питанням розвитку системи формування місцевих бюджетів, розширення фіскального простору та підвищення результативності використання коштів місцевих бюджету присвячено чимало праць вітчизняних і зарубіжних дослідників. Напрями вдосконалення системи розробки місцевих бюджетів за умов децентралізації висвітлено в монографії М. Кульчицького [5]. Вплив інструментів фіскальної децентралізації на економічний розвиток на прикладі вибірки 27 країн Європи досліджено колективом авторів у складі М. Пасічного, Т. Каневої, М. Рубана і А. Непиталюка [15]. Авторами визначено ризики надмірної децентралізації для подальшого соціально-економічного розвитку. Також ризики фінансової децентралізації та напрями їх мінімізації для формування фінансово спроможних територіальних громад ідентифіковано у праці Г. Возняк та І. Жеребило [2]. Д. Серебрянський запропонував шляхи покращення адміністрування місцевих податків і зборів, що забезпечить збільшення рівня їх фіскальної ефективності [8]. У роботі А. Afonso, A. Venâncio [11] досліджено вплив адміністративної реформи на ефективність видатків місцевих бюджетів. Разом із тим, потребують подальшого дослідження питання підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів з урахуванням міжнародного досвіду.

Метою статті є обґрунтування основних засад формування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу в контексті підвищення ефективності бюджетної політики.

Процеси подальшого розвитку механізмів та інструментарію формування місцевих бюджетів мають ураховувати положення основних стратегічних і програмних документів. Одним із напрямів підвищення ефективності управління бюджетними коштами на рівні місцевих бюджетів виступає посилення інституційної та фінансової спроможності територіальних громад. Добровільне об'єднання територіальних громад, розпочате у 2015 р., стало першим етапом адміністративно-територіальної реформи. Процеси укрупнення та масштабування територіальних громад, ґрунтуючись на закордонному досвіді, доволі позитивно впливає на ефек-

тивність формування та використання бюджетних ресурсів. Законом України від 16.04.2020 р. № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» інституційно визначено повноваження КМУ визначати адміністративні центри територіальних громад і, відповідно, затверджувати території територіальних громад. Крім того, на уряд покладено зобов'язання розробити нормативну базу щодо ліквідації районів і запропонувати її на розгляд парламенту. Таким чином, перспективним кроком стане модифікація системи місцевих бюджетів, ліквідації районних бюджетів та удосконалення системи функціональних повноважень і зобов'язань органів місцевого самоврядування.

Бюджетна децентралізація надала змогу наростити обсяги бюджетів територіальних громад для задоволення потреб і запитів мешканців, однак не можна однозначно стверджувати, що таке збільшення фінансування дозволило повною мірою забезпечити населення високоякісними послугами у сфері освіти, громадського здоров'я та освіти. Об'єднання адміністративних центрів сприяє зниженню рівня трансакційних витрат системи управління, що дозволяє збільшити асигнування на пріоритетні напрями економічного та соціального розвитку територіальної громади. Науковці М. Т. Balaguer-Coll, D. Prior, E. Tortosa-Ausina [12]; M. Doumpos, S. Cohen [14]; A. Afonso, A. Venâncio [11] у своїх дослідженнях дійшли висновку, що у великих територіальних громадах ефективність управління та використання фінансових ресурсів є вищою, ніж у дрібних і малочисельних, що цілком корелює з теоретичними положеннями та нашою гіпотезою.

Потрібно зауважити, що станом на 2020 р. територіальні громади, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, суттєво відрізняються як за розміром, так і за чисельністю населення. Їх основні соціально-демографічні та економічні показники відображено в табл. 1.

Середня чисельність населення територіальної громади складає 11 тисяч 900 жителів. Видатки на утримання апарату (в розрахунку на одну особу) в територіальних громадах з чисельністю менше, ніж 5 тисяч мешканців, на 60–80% вищі, чим у територіальних громадах, де проживає понад 15 тисяч жителів, та містах обласного значення. Питома вага таких видатків у загальній структурі видатків бюджетів ОТГ для малочисельних громад у середньому перевищує 35,0%. Натомість відповідний показник для міст обласного значення складає 12,7%, а в територіальних громадах з чисельністю понад 15 тисяч осіб – 19,8%. З огляду на зазначене, інтенції центральної виконавчої та законодавчої влади щодо укрупнення територіальних громад є достатньо виправданими. Адміністративно-територіальні зрушення мають сприяти посиленню

Соціально-демографічні та економічні показники територіальних громад у 2020 р.

Показник	Мінімальне значення	Максимальне значення	Середнє значення
Площа, км ²	17,6	2010,9	237,2
Кількість рад що об'єдналась, од.	2	26	4,6
Населення, тис. осіб	1,1	377,3	11,9
Щільність населення, тис. осіб/км ²	7,4	3261,4	47,54
Видатки загального фонду бюджету на одну особу, тис. грн	0,5	13,4	3,4
Частка видатків на утримання апарату управління в загальній структурі, %	6,6	89,7	19,7
Частка капітальних видатків у загальному обсязі видатків бюджету, %	0	62,7	9,6
Доходи загального фонду бюджету на одну особу, тис. грн	0,4	18,5	2,3

Джерело: складено на основі даних Міністерства розвитку громад і територій, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України.

фінансового потенціалу територій і вирівнюванню міжрегіональних фіскальних диспропорцій у сфері доходів і видатків [3].

Зростання ефективності використання коштів місцевих бюджетів стало ключовим завданням подальшого розвитку бюджетної політики в різних країнах. Окрім оптимізації трансакційних управлінських витрат, важливим є забезпечення населення високоякісними суспільними послугами, що потребує раціонального використання обмежених ресурсів [13]. Загалом ефективність публічних видатків у світовій практиці оцінюється за сукупністю критеріїв та підходів. Річард Масгрейв запропонував три основні об'єкти для оцінювання впливу бюджетних видатків: *розподіл доходів у суспільстві* (Gini index); *макроекономічну стабільність* (споживчої інфляції, волатильності економічного зростання та валютного курсу); *соціально-економічний розвиток* (рівень ВВП на одну особу, темп економічного зростання, рівень безробіття). При оцінюванні даних індикаторів для вибірки країн Центральної та Східної Європи ми виходили з необхідності середньострокового аналізу, тому всі показники є відображенням середньоарифметичних значень за останні десять років (2010–2019 рр.). Показник волатильності економічного зростання розрахований за допомогою стандартного відхилення темпу приросту реального ВВП на душу населення, відповідно волатильність валютного курсу розраховано як середньорічну варіативну зміну національної грошової одиниці до долара США впродовж аналізованого періоду. Для країн, які входять до євросони, в розрахунок приймалася зміна курсу євро до долара США за останні десять років, незважаючи, коли

країна стала членом Євросоюзу. Темп економічного зростання розрахований як темп приросту реального ВВП на одну особу.

З-поміж наведеної вибірки найвищий рівень публічних видатків (понад 40%) зафіксовано у 6 країнах з 15 – Польщі, Словенії, Словаччині, Угорщині, Україні та Чеській Республіці, середнє значення згаданого показника для вибірки Центральної та Східної Європи складає 38,6% (табл. 2). Індекс Джині для даних країн залишався на доволі низькому рівні < 33%, що вказує на відносну ефективність перерозподілу фінансових ресурсів. Аналіз показників інфляції, волатильності економічного зростання та валютного курсу свідчить, що у 5 країнах, окрім України, зафіксовано макроекономічну стабільність протягом 2010–2019 рр.

Загалом середнє значення індексу споживчих цін у наведеній вибірці становить 4,3%, а дво-значна інфляція була присутня лише в Білорусі та Україні, крім того, інфляція у 6% в Молдові цілком відповідає значенню інфляційного таргету для країн з трансформаційною економікою. Для країн з доволі високим рівнем перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів (за винятком України) притаманні вищі за середнє значення по вибірці показник ВВП на одну особу, водночас темпи економічного зростання є нижчими (окрім Польщі), показники безробіття є помірними та відповідають нормативним значенням. Польща та Чеська Республіка, що одночасно характеризуються доволі високими ваговими показниками публічних видатків і видатків місцевих бюджетів у ВВП, демонструють найвищі показники ефективності видатків за індикаторами Масгрейва. Натомість емпіричний аналіз цих показників для України

Питома вага публічних видатків, видатків місцевих бюджетів у ВВП і динаміка індикаторів ефективності за Р. Масгрейвом у країнах Центральної та Східної Європи

Країна	Частка видатків у ВВП, %		Індекс Джині	Макроекономічна стабільність			Соціально-економічний розвиток		
	Публічні	Місцеві		CPI, %	rGDP, %	exr, %	GDP per capita, US\$	GDP, %	unem, %
Білорусь	37,1	13,8	26,5	19,8	3,5	NA	6551,3	1,9	5,7
Болгарія	36,2	7,3	37,0	1,6	1,5	3,8	7962,7	3,0	9,1
Вірменія	37,8	7,5	31,2	3,4	2,5	14,9	3820,7	4,2	17,6
Грузія	28,6	6,1	38,0	3,7	1,8	9,2	4296,5	5,2	17,2
Естонія	36,8	8,8	34,3	2,3	1,8	1,6	19255,4	3,8	8,4
Латвія	38,6	10,0	35,2	1,5	2,7	1,6	14889,4	3,7	11,6
Литва	36,1	8,9	36,1	1,8	1,5	1,6	15756,8	4,8	10,6
Молдова	29,5	6,3	28,5	6,0	2,9	11,4	3293,1	5,1	4,9
Польща	40,6	12,4	32,4	1,6	1,3	12,5	13768,9	3,7	7,5
Румунія	34,0	7,8	35,9	2,8	2,9	4,5	10011,2	3,7	6,1
Словаччина	41,9	6,5	26,6	1,5	1,5	1,6	17856,0	2,9	11,1
Словенія	47,7	8,0	25,2	1,2	2,3	1,6	23675,8	1,6	7,7
Угорщина	48,1	8,6	30,0	2,5	2,0	9,3	14084,4	3,0	7,4
Україна	43,6	14,6	25,1	12,6	4,4	19,4	3123,4	1,4	8,6
Чеська Республіка	41,7	11,6	26,0	1,7	1,8	13,9	20362,4	2,1	5,0
Центральна та Східна Європа	38,6	9,3	31,2	4,3	2,3	7,6	11913,9	3,3	9,2

Джерело: розраховано на основі даних Світового банку та Міжнародного валютного фонду.

вказує на нагальну необхідність розвитку інституційного середовища бюджетної політики й удосконалення бюджетної архітекτονіки.

Ефективність видатків місцевих бюджетів потрібно оцінювати з урахуванням особливостей структури видаткової частини бюджету та цілей бюджетування. Зазвичай за рахунок коштів місцевого бюджету фінансуються середня освіта, заклади охорони здоров'я, інфраструктурні проекти, адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування. Загалом, обсяг публічних видатків на дані цілі коливається в країнах Центральної та Східної Європи від 6,95% ВВП у Вірменії до 16,55% у Чеській Республіці, відповідно питома вага видатків місцевих бюджетів на дані цілі у ВВП знаходиться в діапазоні 0,84–8,28%. Рівень фінансування даних сфер соціально-економічного розвитку за рахунок коштів місцевого самоврядування складає від 12,1% у Вірменії до 81,3% в Білорусі, середній показник по вибірці 15 країн – 39,1%.

Таким чином, оцінити ефективність здійснених бюджетних видатків видається доцільним шляхом здійснення компаративного аналізу якості даних

послуг у чотирьох сферах на основі міжнародних рейтингів і показників. Індикаторами управління та надання адміністративних послуг є рівень тіньової економіки та індекс сприйняття корупції. Безумовно, не лише органи місцевого самоврядування впливають на значення даних показників, проте вони здійснюють важливий вплив на функціонування системи публічного управління та дозвільної системи. Якість і доступність середньої освіти можна оцінити за допомогою рейтингу PISA та охоплення середньою освітою (*school enrolment, secondary* (% gross)). Класичними індикаторами якості сфери охорони здоров'я є рівень смертності серед новонароджених та очікувана тривалість життя. Якість інфраструктури може бути оцінена за допомогою показника якості дорожнього покриття як складової Global Competitiveness Index.

У табл. 3 відображено середні значення вищезгаданих показників протягом останніх десяти років.

Слід відзначити, що дані рейтингу PISA не наведені для Вірменії, для деяких країн вибірки (Білорусь та Україна) присутні дані лиш останніх рейтингів.

Для оцінки ефективності видатків місцевих бюджетів пропонуємо визначити агрегований показник якості наданих суспільних благ і послуг та провести

Індикатори якості надання суспільних благ і послуг у країнах Центральної та Східної Європи

Країна	Адміністративні		Середня освіта		Охорона здоров'я		Інфраструктура
	Тіньова економіка, %	Corrupt PI ¹	Охоплення, %	PISA ²	Тривалість життя, роки	Смертність новонароджених на 1000 осіб	Якість дорожнього покриття ³
Білорусь	31,7	37,0	100,0	472,3	72,4	3,2	3,5
Болгарія	20,8	41,9	98,0	433,2	74,4	7,2	3,4
Вірменія	34,6	35,6	89,8	NA	74,1	13,3	3,6
Грузія	51,1	54,0	100,0	396,1	72,5	10,0	3,8
Естонія	18,3	69,9	100,0	524,5	76,9	2,6	4,7
Латвія	16,5	55,3	100,0	486,8	74,1	4,6	3,4
Литва	18,2	58,1	100,0	477,3	74,2	4,2	4,7
Молдова	38,8	33,1	87,2	428,6	70,8	13,5	2,5
Польща	18,4	60,3	100,0	508,2	77,1	4,3	4,1
Румунія	22,6	46,0	94,9	432,4	74,6	8,1	2,9
Словаччина	11,5	49,4	91,5	466,1	76,4	5,2	4,0
Словенія	21,7	59,8	100,0	506,2	80,4	2,1	4,6
Угорщина	20,4	49,6	100,0	476,8	75,3	4,2	3,8
Україна	38,4	28,1	95,6	462,7	71,0	8,4	2,7
Чеська Республіка	12,5	53,9	100,0	493,0	78,3	2,5	3,9
Центральна та Східна Європа	25,0	48,8	97,1	437,2	74,8	6,2	3,7

Примітки: Corrupt PI¹ – індекс сприйняття корупції, max 100; PISA² – міжнародний рейтинг якості освіти, max > 500; ³ – max 7 (0–7).

Джерело: складено за даними Світового банку, Міжнародного валютного фонду та Transparency International.

порівняння вагових показників видатків у ВВП (що є фактором впливу на рівень суспільного добробуту) з відповідними показниками якості. Останні розраховуються з урахуванням граничних нормативних значень для високорозвинутих країн. Максимальний рівень дорівнює 1 для кожної досліджуваної сфери: управління та адміністрування, середня освіта, охорона здоров'я та дорожня інфраструктура.

Агрегований показник якості розраховується таким чином:

$$\begin{cases} PSQ_{ij} = f(I_i) \\ PSQ_i = \sum_{j=1}^n PSQ_{ij}, \end{cases} \quad (1)$$

де PSQ_i – якість суспільних благ і послуг країни i ; $f(I_i)$ – функція досліджуваного соціально-економічного індикатора I_i .

Своєю чергою, оцінювання ефективності видатків бюджету слід здійснювати шляхом визначення обсягу (співвідношення до ВВП) видатків і відповідних результативних показників якості – як у загальному, так і у функціональному розрізі:

$$LGE_i = \sum_{j=1}^n \frac{PSQ_{ij}}{\exp_{ij}}, \quad (2)$$

де LGE_i – ефективність видатків місцевих бюджетів; \exp_{ij} – бюджетні видатки країни i на відповідну сферу j ;

Аналіз значень агрегованого показника якості суспільних благ і послуг (табл. 4) показує, що високий рівень якості (> 0,9) серед аналізованої вибірки країн Центральної та Східної Європи присутній у Словенії та Естонії, помірний рівень (0,75–0,89) – у Білорусі, Болгарії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині, Угорщині, Чеській Республіці. Натомість задовільний рівень якості (0,61–0,74) зафіксовано для Вірменії, Грузії, Молдови, Румунії, України.

У функціональному розрізі найвищі показники якості присутні для сфери охорони здоров'я та освіти, адміністративні послуги та управління демонструє помірний рівень якості, а найнижчий індикатор якості зафіксовано для інфраструктури. Необхідно зауважити, що 9 із 15 країн вибірки взагалі характеризуються незадовільним рівнем згаданого показника.

Агрегований показник якості суспільних благ і послуг

Країна	Адміністративні	Середня освіта	Охорона здоров'я	Інфраструктура	Агрегований показник
Білорусь	0,65	0,90	0,95	0,54	0,76
Болгарія	0,75	0,84	0,87	0,52	0,75
Вірменія	0,62	0,75	0,76	0,55	0,67
Грузія	0,66	0,80	0,85	0,58	0,72
Естонія	0,95	1,00	0,98	0,72	0,91
Латвія	0,86	0,95	0,96	0,52	0,82
Литва	0,87	0,90	0,96	0,72	0,86
Молдова	0,58	0,79	0,74	0,38	0,62
Польща	0,89	1,00	0,98	0,63	0,88
Румунія	0,76	0,82	0,87	0,45	0,73
Словаччина	0,85	0,86	0,98	0,62	0,83
Словенія	0,87	1,00	1,00	0,71	0,90
Угорщина	0,80	0,90	0,97	0,58	0,81
Україна	0,55	0,88	0,84	0,42	0,67
Чеська Республіка	0,88	1,00	0,99	0,60	0,87
Центральна та Східна Європа	0,77	0,89	0,92	0,57	0,79

Джерело: розраховано з урахуванням граничних нормативних значень для країн з розвинутою економікою та на підставі формули (1).

На рис. 1 відображено взаємозв'язок обсягу публічних видатків на загальнодержавні функції за вирахуванням видатків на обслуговування державного боргу, середню освіту, охорону здоров'я, дорожню інфраструктуру та індикатора якості наданих суспільних благ і послуг у згаданих сферах соціального й економічного розвитку. Емпіричний аналіз свідчить про незначний позитивний зв'язок між показником видатків у ВВП та індикатором якості, при зростанні видатків на 1 в. п. по відношенню до ВВП, агрегований показник якості протягом 2011–2019 рр. зростає на 0,02 в. п. Однак такий взаємозв'язок не є сталим і надійним, про що вказує скоригований коефіцієнт вірогідності апроксимації $R^2 = 0,41$. Приміром, у Білорусі за нижчого рівня державного фінансування аналізованих чотирьох сфер соціально-економічного розвитку якості послуг і дорожнього покриття є вищою, ніж в Україні, Молдові, Болгарії та Румунії; в Естонії вища якість, ніж у Словенії, Словаччині, Чеській Республіці та Угорщині.

З використанням формули (2) розраховано відносний коефіцієнт ефективності публічних видатків на розвиток соціально-економічної сфери. Виявлено, що найвищий рівень ефективності забезпечено у країнах Балтії, Польщі; Вірменії та Грузії (за рахунок невисокого рівня видатків у ВВП); у Білорусі. Проведений аналіз засвідчив необхідність для України, по-перше, оптимізації видаткової частини бюджету

на користь таких сфер, як охорона здоров'я та інфраструктура. По-друге, резервом підвищення ефективності використання бюджетних коштів є подальший розвиток програмно-цільового методу планування, у тому числі на рівні місцевих бюджетів. По-третє, необхідним є посилення результативності системи публічного управління та адміністрування.

Є. Кузькін зауважує, що недостатня диверсифікованість фіскальних надходжень до місцевих бюджетів становить структурну та системну загрозу щодо стабільності фінансового стану адміністративно-територіальних одиниць [4]. Державна політика має бути спрямована на розширення фіскального простору місцевих бюджетів, урахуваючи фінансово-економічний потенціал територій. Інституційні перетворення бюджетного процесу мають бути націлені на підвищення фіскальної ефективності податків і зборів, база і ставки яких регулюються як органами місцевого самоврядування, так і законодавчою владою в Україні щодо частки податкових надходжень, що зараховуються до місцевих бюджетів. Актуальним є обґрунтування основних напрямів підвищення рівня фінансової спроможності органів місцевого самоврядування на середньострокову перспективу [5]. Зважаючи на нові економічні виклики, зумовлені в тому числі пандемією COVID-19, публічні інституції, зокрема органи місцевого самоврядування, мають надавати відповідні фінансові стимули економічним

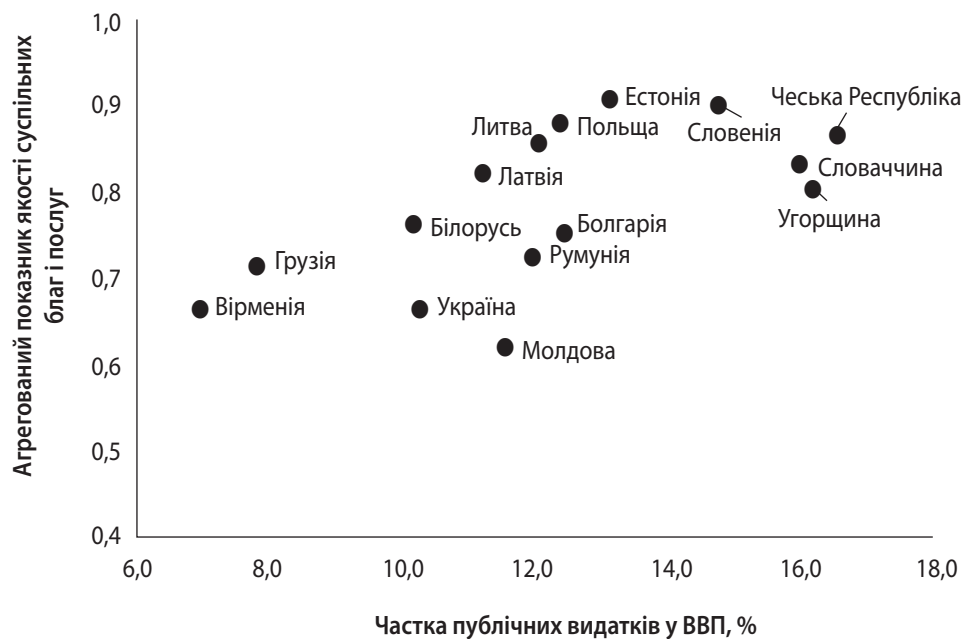


Рис. 1. Взаємозв'язок частки публічних видатків у ВВП та якості суспільних благ і послуг у країнах Центральної та Східної Європи, 2011–2019 рр.

агентам задля підтримки зайнятості у відповідних територіальних громадах.

Враховуючи, що податок на доходи фізичних осіб є загальнодержавним, однак його надходження розщеплюються між бюджетами місцевого самоврядування, обласним і державним бюджетами, доцільно розглянути можливі варіативні сценарії посилення його фіскальної результативності. База та ставка податку детерміновані Податковим кодексом, органи місцевого самоврядування не мають функціональних повноважень впливати на елементи податку. Часта зміна підходів до оподаткування доходів населення викликана прагненням органів влади віднайти ефективну модель справляння податку, адаптуючись до нових економічних умов і вітчизняних реалій. Суттєвий вплив на рівень оплати праці в країні здійснює регулювання державою розміру мінімальних соціальних стандартів і гарантій. Зокрема, прожиткового мінімуму для працездатних осіб при визначенні окладів працівників бюджетної сфери та державних службовців, а також мінімальної заробітної плати, яка впливає на рівень оплати праці в галузях реальної економіки [10]. Потребує підвищення обґрунтованості рішення публічних інституцій щодо визначення даних індикаторів, важливим заходом є забезпечення індикативного планування та оприлюднення для громадськості їх розмірів на середньостроковий період, із мінімізацією політичного циклу на даний процес. У табл. 5 наведено значення основних показників (станом на 1 січня) оплати праці в країні.

Динаміка індексу Кейтца (співвідношення мінімальної заробітної плати до середньої) свідчить про

поступове зменшення його значень у 2012–2016 рр. до рівня 0,32, потім різке зростання його значень (на 0,21 в. п.) у 2017 р. до 0,53 (внаслідок суттєвого зростання мінімальної заробітної плати) та градуальне зниження у 2018–2020 рр. Світовий досвід свідчить про широку диференціацію значень вищезгаданого індикатора. У країнах ЄС даний індикатор коливається в межах 0,45–0,6; причому в розвинутих країнах наближається до максимальних значень коридору, у США – 0,35, у Південній Кореї – 0,55. Для нашої держави прийнятним є коливання індексу в межах 0,4–0,5, державні інституції мають регулювати розмір мінімальних соціальних гарантій у сфері оплати праці, зважаючи на індикативні значення індексу Кейтца.

Окрему увагу варто приділити питанню застосування податкової соціальної пільги. У 2012–2016 рр. граничний рівень доходу для отримання базової податкової соціальної пільги був вищим у 1,4 разу за мінімальний рівень оплати праці. Проте із 2017 р. граничний рівень доходу є нижчим за мінімальну заробітну плату. З огляду на зазначене, право на отримання податкової соціальної пільги мають лише платники податку, які утримують двох і більше дітей віком до 18 років. Дані нововведення фактично нівелюють соціальне значення пільги для платників, які одержують невисокий рівень доходів у вигляді заробітної плати.

Уповноваженні представники місцевого самоврядування мають право бути допущеними до відповідних державних перевірок щодо виявлення неформальних працівників і контролю у сфері оплати праці, однак при інституційно визначених критеріях.

Динаміка показників оплати праці в Україні протягом 2012–2020 рр.

Показник	Рік								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Прожитковий мінімум для працюючих осіб, грн	1073	1147	1218	1218	1378	1600	1762	1921	2102
Дохід для податкової соціальної пільги, грн	1500	1600	1710	1710	1930	2240	2470	2690	2940
Мінімальна заробітна плата, грн	1073	1147	1218	1218	1378	3200	3723	4173	4723
Середня заробітна плата, грн	2722	3000	3148	3455	4362	6008	7711	9223	10727
Індекс Кейтца	0,39	0,38	0,39	0,35	0,32	0,53	0,48	0,45	0,44

Джерело: складено та розраховано за даними Міністерства соціальної політики України та Державної служби статистики України.

Наявність зазначених контрольних повноважень у сфері дотримання норм оплати праці є опосередкованим інструментом впливу місцевого самоврядування на динаміку надходжень податку на доходи фізичних осіб до бюджету об'єднаної територіальної громади. Основний фокус діяльності контролюючого органу сконцентровано на інформаційно-роз'яснювальній роботі щодо переваг легального працевлаштування. З відновленням інспекційних відвідувань у вересні 2020 р. (534) виявлено понад 2 тисячі неоформлених працівників, причому з понад 1000 працівників роботодавці в процесі інспектування оформили трудові відносини належним чином. Рівень безробіття за методологією МОП станом на 3 квартал 2020 р. складає понад 1,7 млн осіб, або 9,9% від загального обсягу працездатного населення [1]. Дані факти свідчать про відсутність можливостей перевірити всіх роботодавців у країні, навіть при високій інтенсивності інспектувань, за десятиріччя. Система контролю має носити превентивний характер, а комплексне регулювання питань працевлаштування та оплати праці має здійснюватися шляхом формування та реалізації виваженої соціально-економічної політики держави.

Попищення коронавірусної хвороби активувало координацію органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення певних економічних стимулів і соціальних гарантій підприємствам і домогосподарствам. Використання фіскальних інструментів, зокрема надання пільг по сплаті податку на майно (насамперед, у частині плати за землю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки), з одного боку, знижує надходження до місцевих бюджетів, які є одними з найбільш стабільних. Водночас з іншого – націлені на фінансову підтримку економічних суб'єктів стосовно збереження робочих місць і продовження ділової активності. За умов невизначеності місцеві фінансові інституції мають формувати стратегію заходів щодо протидії наслідкам економічної рецесії та пандемії для відповідної територіальної громади, релевантних

стратегічним документам соціально-економічного розвитку держави. Адаптивне використання податкових пільг для місцевих податків і зборів, а також певне послаблення контролюючих заходів мають носити тимчасовий, екстраординарний характер [7].

Загалом планові надходження від податку на майно у 2020 р. порівняно з 2019 р. є вищими на 5%, однак фактично за 3 квартали є нижчими на 4,6%. Враховуючи підвищення ставок місцевих податків з огляду на зростання мінімальної заробітної плати з 1 січня 2020 р. до 4723 грн (на 13,2% порівняно з 2019 р.), та з 1 вересня до 5000 грн (+6,6% до 2019 р.), надходження від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за 3 квартали 2020 р. збільшилось на 14,7%. Водночас надходження плати за землю скоротилися на 9,3% у вказаний період. У цілому обсяг запланованих надходжень від місцевих податків і зборів 2020 р. перевищує минулорічний показник на 9,3%, проте за 3 квартали 2020 р. значення фактичних надходжень до місцевих бюджетів зросло лише на 0,8%, що свідчить про ризики недовиконання дохідної частини. Крім податку на майно, відповідні зниження надходжень очікуються від платників податків, які застосовують спрощену систему обліку та звітності у зв'язку з припиненням діяльності. Суттєві ризики залишаються у сфері виконання планових надходжень з податку на доходи фізичних осіб, адже рівень безробіття у II кварталі 2020 р. збільшився до 1,71 млн осіб, або 9,9% від загального обсягу працездатного населення. Також збільшилася заборгованість з виплати заробітної плати на економічно активних підприємствах на 10,7% порівняно з минулим роком. Враховуючи вищевикладене, органи місцевого самоврядування мають здійснювати моніторинг і ранжування згаданих ризиків при формуванні бюджетів наступних періодів, оптимізувати видаткову частину бюджету з максимальним скороченням непродуктивних видатків, які не належать до захищених статей. Потребує поступального підвищення результативності капітальні видатки, які надають пози-

тивні імпульси для економічного відновлення (у т. ч. інфраструктурні проекти).

Певним фіскальним резервом наповнення дохідної частини місцевих бюджетів є вдосконалення державної політики в напрямі погашення податкового боргу та його мінімізації в наступних бюджетних періодах. Найвищу питому вагу в структурі податкового боргу по сплаті податків і зборів до місцевих бюджетів займає плата за землю, податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок. Потрібно зазначити, що дані податки мають найбільшу фіскальну значущість у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів. Стосовно плати за землю, важливо посилити координацію відповідної роботи органів місцевого самоврядування з уповноваженими представниками податкової служби [6]. З метою уникнення ситуацій нарощування податкового боргу діяльність податкової служби має базуватися на розробленні прогностичних варіативних сценаріїв, ураховуючи потенційні фіскальні ризики щодо уникнення податкових зобов'язань на основі визначення платоспроможності платників податків. Доцільно модифікувати підходи до управління податковим боргом у частині імплементації системи превентивної діагностики, моніторингу та управління податковим боргом.

Автори О. Тимченко, Ю. Сибірянська, Є. Поліщук, з огляду на зростання обсягів і вагового показника податкового боргу до місцевих бюджетів, аргументують доцільність можливого передання повноважень з адміністрування податків і зборів, які надходять до місцевих бюджетів, органам місцевого самоврядування [9]. На нашу думку, такий підхід має системні недоліки, адже має бути забезпечений єдиний підхід в адмініструванні податків, і Державна податкова служба Україна наділена достатніми повноваженнями для реалізації зазначеного. Доцільним є залучення представників місцевого самоврядування до проведення контролюючих органів і наповнення баз платників податків.

Потребують подальшого розвитку комунікаційні канали даних інституцій з платниками податків щодо недопущення утворення податкового боргу за місцевими податками. Особливої уваги заслуговує ситуація непоінформованості платників щодо утворення податкового боргу, який не перевищує 60 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (що еквівалентно 1020 грн), адже їм не надсилається податкова вимога. З огляду на існування сучасних форм комунікації та технологій важливо активізувати роз'яснювальну роботу серед платників, які мають податковий борг в обсязі, нижчому за наведене граничне значення.

ВИСНОВКИ

Об'єднання адміністративних центрів сприяє зниженню рівня трансакційних витрат системи

управління, що дозволяє збільшити асигнування на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку території. Комплексне оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів протягом періоду 2011–2019 рр. на основі порівняння якості суспільних благ і послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, управління та критеріїв Масгрейва засвідчило необхідність удосконалення механізмів фінансування охорони здоров'я та інфраструктурних проектів.

Певним резервом підвищення ефективності використання бюджетних коштів є подальший розвиток програмно-цільового методу планування та посилення результативності системи публічного управління й адміністрування.

Важливим є розширення фіскального простору місцевих бюджетів, ураховуючи фінансово-економічний потенціал території. Використання податкових пільг для місцевих податків і зборів, а також певне послаблення контролюючих заходів мають носити тимчасовий, екстраординарний характер.

З метою уникнення ситуацій нарощування податкового боргу діяльність податкової служби має базуватися на розробленні прогностичних варіативних сценаріїв, ураховуючи потенційні фіскальні ризики щодо уникнення податкових зобов'язань на основі визначення платоспроможності платників податків.

Доцільно модифікувати підходи щодо управління податковим боргом у частині імплементації системи превентивної діагностики, моніторингу й управління податковим боргом.

Потребують подальшого розвитку комунікаційні канали даних інституцій з платниками податків щодо недопущення утворення податкового боргу за місцевими податками. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Возняк Г. В., Жеребило І. В. Формування фінансово спроможних територіальних громад: ризики децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 1. С. 73–82. DOI: <https://doi.org/10.33763/fnukr2020.01.073>
3. Канева Т. В., Дрепін А. В. Розвиток міжбюджетних відносин в умовах децентралізації. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2020. № 3. С. 50–65. DOI: [http://doi.org/10.31617/visnik.knute.2020\(131\)03](http://doi.org/10.31617/visnik.knute.2020(131)03)
4. Кузькін Є. Ю. Теоретико-методологічний базис формування фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2019. № 1. С. 322–331. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2019-1_0-pages-322_331.pdf
5. Кульчицький М. І. Міжбюджетні відносини в економічній системі України: монографія. Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 493 с.
6. Остріщенко Ю. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетної рефор-

- ми в Україні. *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 31/1. С. 277–282. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/81614.pdf>
7. Пасічний М. Д. Фінансова політика держави : монографія. Київ : КНТЕУ, 2019. 440 с.
 8. Серебрянський Д. Теорія та практика використання місцевих податків для цілей фінансового забезпечення регіонів. *Світ фінансів*. 2014. Вип. 4. С. 23–35. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/5226/1/Серебрянський%20Д.pdf>
 9. Тимченко О. М., Сибірянська Ю. В., Поліщук Є. А. Податковий борг в Україні: зміни в тренді. *Фінанси України*. 2019. № 5. С. 50–63. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.05.050>
 10. Чугунов І., Собчук С. Формування бюджетної політики економічного розвитку країни. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2018. № 3. С. 103–116. URL: <http://visnik.knute.edu.ua/files/2018/03/10.pdf>
 11. Afonso A., Venâncio A. Local territorial reform and regional spending efficiency. *Local Government Studies*. 2020. Vol. 46. Is. 6. P. 888–910. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690995>
 12. Balaguer-Coll M. T., Prior D., Tortosa-Ausina E. On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*. 2007. Vol. 51. Is. 2. P. 425–451. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2006.01.007>
 13. Barro R. J. Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth. *Journal of Political Economy*. 1990. Vol. 98. S5, part 2. P. 103–125. DOI: [10.1086/261726](https://doi.org/10.1086/261726)
 14. Doumpos M., Cohen S. Applying data envelopment analysis on accounting data to assess and optimize the efficiency of Greek local governments. *Omega*. 2014. Vol. 46. P. 74–85. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.omega.2014.02.004>
 15. Pasichnyi M., Kaneva T., Ruban M., Nelytaliuk A. The impact of fiscal decentralization on economic development. *Investment Management and Financial Innovations*. 2019. Vol. 16. Is. 3. P. 29–39. DOI: [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16\(3\).2019.04](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16(3).2019.04)
 16. Sacchi A., Salotti S. The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility. *Regional Studies*. 2017. Vol. 51. Is. 4. P. 507–522. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1111512>
- of Budget Policy for the Economic Development of the Country]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*, no. 3 (2018): 103-116. <http://visnik.knute.edu.ua/files/2018/03/10.pdf>
- Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy. <http://www.ukrstat.gov.ua/>
- Doumpos, M., and Cohen, S. "Applying data envelopment analysis on accounting data to assess and optimize the efficiency of Greek local governments". *Omega*, vol. 46 (2014): 74-85. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.omega.2014.02.004>
- Kanieva, T. V., and Drepin, A. V. "Rozvytok mizhbiudzhetnykh vidnosyn v umovakh detsentralizatsii" [Intergovernmental Relations in Conditions of Decentralization]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu*, no. 3 (2020): 50-65. DOI: [http://doi.org/10.31617/visnik.knute.2020\(131\)03](http://doi.org/10.31617/visnik.knute.2020(131)03)
- Kulchitskyi, M. I. *Mizhbiudzhetni vidnosyny v ekonomichnii systemi Ukrainy* [Intergovernmental Relations in the Economic System of Ukraine]. Lviv: LNU im. I. Franka, 2015.
- Kuzkin, Ye. Yu. "Teoretyko-metodolohichni bazys formuvannya fiskalnoho prostoru mistsevoho samovriadvannya v umovakh finansovoї detsentralizatsii" [The Theoretical and Methodological Basis for the Formation of the Fiscal Space for the Local Self-Government in the Conditions of Decentralization of Public Finance]. *Biznes Inform*, no. 1 (2019): 322-331. https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2019-1_0-pages-322_331.pdf
- Ostrishchenko, Yu. "Pidvyshchennia efektyvnosti vydatkiv mistsevykh biudzhetyv u konteksti biudzhetnoi reformy v Ukraini" [Increasing the Efficiency of the Local Budgets' Expenditures in Context of the Budget Reform in Ukraine]. *Ekonomichniy visnyk universytetu*, is. 31/1 (2016): 277-282. <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/81614.pdf>
- Pasichnyi, M. D. *Finansova polityka derzhavy* [Financial Policy of the State]. Kyiv: KNTEU, 2019.
- Pasichnyi, M. et al. "The impact of fiscal decentralization on economic development". *Investment Management and Financial Innovations*, vol. 16, no. 3 (2019): 29-39. DOI: [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16\(3\).2019.04](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.16(3).2019.04)
- Sacchi, A., and Salotti, S. "The influence of decentralized taxes and intergovernmental grants on local spending volatility". *Regional Studies*, vol. 51, no. 4 (2017): 507-522. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1111512>
- Serebrianskyi, D. "Teoriia ta praktyka vykorystannia mistsevykh podatkov dlia tsilei finansovoho zabezpechennia rehioniv" [Theory and Practice of Using Local Taxes for the Purposes of Financial Support of Regions]. *Svit finansiv*, is. 4 (2014): 23-35. <http://dspace.wunu.edu.ua/jspui/bitstream/316497/5226/1/Серебрянський%20Д.pdf>
- Tymchenko, O. M., Sybirianska, Yu. V., and Polishchuk, Ye. A. "Podatkovyi borh v Ukraini: zminy v trendi" [Tax Debt in Ukraine: Changes in the Trend]. *Finansy Ukrainy*, no. 5 (2019): 50-63. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2019.05.050>
- Vozniak, H. V., and Zherybylo, I. V. "Formuvannya finansovo spromozhnykh terytorialnykh hromad: ryzyky detsentralizatsii" [The Formation of Financially Solvent Territorial Communities: Risks of Decentralization]. *Finansy Ukrainy*, no. 1 (2020): 73-82. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.01.073>

REFERENCES

- Afonso, A., and Venancio, A. "Local territorial reform and regional spending efficiency". *Local Government Studies*, vol. 46, no. 6 (2020): 888-910. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1690995>
- Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., and Tortosa-Ausina, E. "On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach". *European Economic Review*, vol. 51, no. 2 (2007): 425-451. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2006.01.007>
- Barro, R. J. "Government Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth". *Journal of Political Economy*, vol. 98, S5, part 2 (1990): 103-125. DOI: [10.1086/261726](https://doi.org/10.1086/261726)
- Chuhunov, I., and Sobchuk, S. "Formuvannya biudzhetnoi polityky ekonomichnoho rozvytku krainy" [Formation