

УДК 336.1:352

**ПЕРЕДУМОВИ ТА ІНСТРУМЕНТИ ФОРМУВАННЯ
РЕГІОНАЛЬНОГО ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ****Тарангул Л. Л., д.е.н.
Хом'як М. С., к.е.н.***Університет державної фіскальної служби України, м. Дніпро*

Статтю присвячено дослідженню факторів та інструментів формування фіскального простору на регіональному рівні. На основі аналізу підходів, що існують у академічній літературі, вдосконалено економічний зміст поняття «регіональний фіскальний простір». Визначено основні атрибути та детермінанти регіонального фіскального простору. Проведено систематизацію джерел формування фіскального простору місцевих бюджетів. Доведено важливість вдосконалення інституційного забезпечення фіскальної політики на місцевому рівні для створення регіонального фіскального простору. Охарактеризовано сукупність заходів у сфері податкової, видаткової та боргової політики, здійснення яких сприятиме розширенню фіскального простору органів місцевого самоврядування в Україні. Зважаючи на фіскальну децентралізацію, що реалізується в Україні, обґрунтовано доцільність імплементації концепції регіонального фіскального простору у процес забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеві бюджети, фіскальна політика, фіскальна децентралізація, регіональний фіскальний простір, інструменти, детермінанти

UDC 336.1:352

**PRECONDITIONS AND INSTRUMENTS OF REGIONAL FISCAL
SPACE FORMATION****Tarangul L., Dr. of Econ.Sc.
Khomyak M., PhD in Economics***University of State Fiscal Service of Ukraine, Dnipro*

The article is dedicated to the research of the factors and instruments of regional fiscal space formation. Basing on the analysis of the existing in academic literature approaches it was improved the economic content of the «regional fiscal space» definition. The main determinants and attributes of the regional fiscal space were identified. The sources of local budgets' fiscal space were systematized. The importance of improving the institutional provision of fiscal policy at the local level for creation of regional fiscal space has been proved. A set of measures in the field of tax, expenditure and debt policy, implementation of which would help to expand the fiscal space of local governments in Ukraine, has been characterized. Given the fiscal decentralization, which is on the stage of realization in Ukraine, the expediency of implementation of the concept of regional fiscal space in the process of ensuring the financial solvency of local governments has been justified.

Keywords: local budgets, fiscal policy, fiscal decentralization, regional fiscal space, instruments, determinants.

Актуальність проблеми. Фіскальна децентралізація є частиною євроінтеграційної стратегії та важливим етапом на шляху побудови демократії в Україні. Цей етап передбачає підвищення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування шляхом розширення їх фінансової спроможності та видаткових повноважень відповідно до принципу субсидіарності надання публічних послуг. Однією з важливих передумов ефективності фіскальної політики на регіональному рівні є наявність фіскального простору, що буде достатнім для здійснення субнаціональними органами влади дієвих заходів з метою досягнення цілей регіонального економічного розвитку.

Зважаючи на це, дослідження передумов та інструментів формування регіонального фіскального простору набуває особливої актуальності в рамках політики фіскальної децентралізації, яка реалізується в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Одне з найбільш поширених визначень фіскального простору було запропоноване П. Хеллером, який трактує його як резерв бюджету, що дозволяє уряду надавати ресурси для досягнення бажаних цілей без яких-небудь збитків для стійкості фінансового положення публічного сектору економіки. Існують різні джерела, за рахунок яких може бути створений фіскальний простір на рівні національної економіки, а саме:

- генерування додаткових надходжень за рахунок дискреційних заходів у сфері податкової політики або покращення податкового адміністрування;
- скорочення непродуктивних видатків бюджету з метою вивільнення ресурсів для більш пріоритетних;
- зниження майбутніх видатків на обслуговування державного боргу за рахунок його повного або часткового списання, що дозволить здійснювати видатки розвитку;
- запозичення фінансових ресурсів із зовнішніх або внутрішніх джерел;
- сеньйораж (емісія грошових коштів центральним банком з метою кредитування уряду);
- отримання урядом фінансової допомоги та грантів [1, с. 3];

В умовах децентралізації яка передбачає підвищення фіскальної автономії місцевих органів влади, концепцію фіскального простору доцільно розглядати на регіональному рівні.

Відповідно до підходу Д. Пожидаєва, на регіональному рівні фіскальний простір являє собою загальну суму фінансових ресурсів, доступних для покращення процесу надання основних соціальних та економічних послуг на місцевому рівні як результат бюджетних та пов'язаних з ними рішень органів державної влади всіх рівнів, що не призводять до погіршення стійкості системи державних фінансів [2, с. 14].

На думку Є. Волковського, територіальний фіскальний простір (можливості) – це загальна сума фінансових ресурсів, фактично чи потенційно наявних у розпорядженні територіальних органів влади, які об'єктивно можуть бути використані ними для виконання своїх повноважень у межах існуючої моделі фіскального федералізму. Кількісно територіальний фіскальний простір включає до себе, окрім бюджетного потенціалу території, залучені кошти (трансферти, позики) та фінансові ресурси вивільнені у результаті ефективного використання наявного бюджетного потенціалу території. При цьому він складається з фінансових ресурсів, при використанні яких не порушується бюджетна стійкість в середньостроковій та довгостроковій перспективі [3, с. 359].

Очевидно, що теоретична складова концепції регіонального фіскального простору висвітлена у західній та вітчизняній академічній літературі достатньо ґрунтовно. Проте в умовах децентралізації органи місцевого самоврядування в Україні мають самостійно вирішувати проблему створення фіскального простору для вирішення соціально-економічних завдань та реалізації цілей регіонального розвитку. Це актуалізує дослідження особливостей формування та використання фіскального простору на регіональному рівні.

Метою статті є визначення факторів формування та інструментів створення регіонального фіскального простору, які за умови раціонального використання сприятимуть підвищенню фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Погоджуючись з результатами дослідження О. Бондаревої, варто констатувати, що основними елементами регіонального фіскального простору є суб'єкти, об'єкти та інструменти бюджетно-податкового потенціалу регіону.

Суб'єктами регіонального фіскального простору виступають уряд, місцеві державні адміністрації, обласні та районні ради, тобто ті органи влади, які мають законодавче право впливати на фіскальні показники.

У випадку наявності у місцевих органів влади достатніх бюджетних повноважень, основними інструментами бюджетного потенціалу регіону є податки, витрати і трансферти, які можуть використовуватися для впливу на соціально-економічний розвиток регіону у межах окремих сфер або їх сукупності [4, с. 88–89].

Виходячи з цієї логіки, об'єктом регіонального фіскального простору доцільно визначити фінансові ресурси, що доступні або можуть з'явитися у розпорядженні місцевих органів влади за результатами здійснення певних заходів у сфері фіскальної політики.

Атрибутами фіскального простору на регіональному рівні є:

1) міжурядовий контекст, у рамках якого функціонують муніципальні органи, який охоплює встановлені державою ліміти податкових надходжень та видатків, а також пропорції перерозподілу податкових надходжень;

2) економічна база, що лежить в основі отримання місцевими органами влади фінансових ресурсів, та її взаємозв'язок з регіональною фіскальною архітектурою;

3) місцеві правові норми, що регулюють фіскальний вибір та поведінку регіональних органів влади;

4) вимоги та вподобання громадян стосовно кількості та якості публічних послуг;

5) місцева політична культура, яка охоплює набір очікувань, норм поведінки, а також неформальні правила реалізації фіскальної політики [5].

Еволюція фіскального простору визначається інституціональною структурою, яка детермінує здатність регіонів до збільшення своїх доходів або зменшення витрат та є важливим фактором довіри до регіональної влади, а також екзогенними факторами, такими як зовнішні шоки доходів та видатків або здатність і готовність комерційних банків та фінансових ринків фінансувати проекти на регіональному рівні [6, с.8]. Іншими словами, фактори формування регіонального фіскального простору перебувають у площині акумулювання доходів та здійснення перерозподілу та оптимізації видатків місцевих бюджетів, а також у сфері залучення органами місцевого самоврядування позикових ресурсів.

Схему детермінант фіскального простору регіонів відображає рис.1.



Рис.1. Схема детермінант фіскального простору регіонів

Джерело: складено авторами за даними [6, с. 8–9].

Обмеження фіскального простору регіонів виключно ресурсами публічного сектору економіки призводить до його недооцінки, оскільки у такому випадку має місце ігнорування потенціалу використання нетрадиційних джерел доходів. М. Ешер наголошує, що саме компетентність та готовність органів місцевої влади до створення нетрадиційних джерел надходжень регіональних бюджетів є важливою у контексті створення фіскального простору.

До таких джерел належать: більш продуктивне використання державних активів (як фізичних, так і фінансових); прозоре та

економічно обґрунтоване отримання доходів від створених державою прав власності; неподаткові надходження, включаючи надлишки, що формуються за результатами діяльності контролюючих органів [7]. У рамках необхідності врахування альтернативних джерел розширення фіскального простору місцевих органів влади на рис. 2 зображено схему потоків, що формують фіскальний простір регіонів, яка охоплює як урядові, так і неурядові ресурсні резерви.

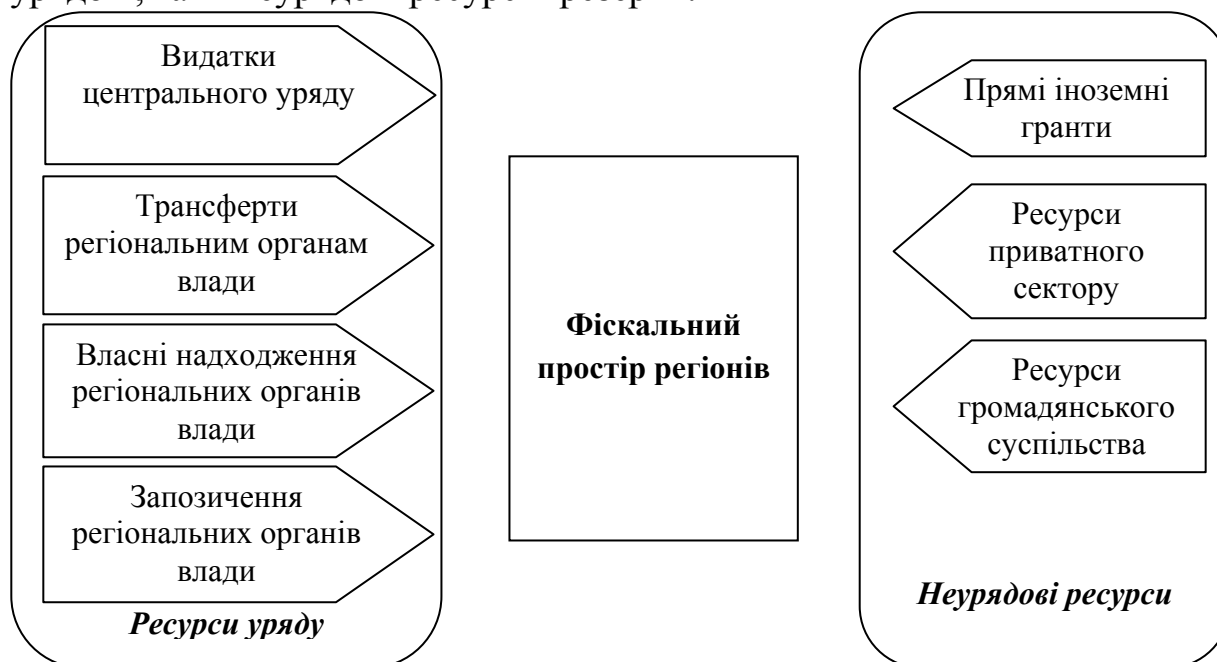


Рис. 2. Схема ресурсних потоків, що формують фіскальний простір регіонів

Джерело: [2, с. 14].

З точки зору створення та використання фіскального простору регіонів важливим є не стільки джерело ресурсів, як цілеспрямована політика державних органів, що дозволяє обирати та змінювати ресурсні потоки таким чином, аби реалізувати пріоритетні напрями регіонального розвитку без шкоди для фіскальної стійкості регіону та системи державних фінансів у цілому.

На основі проведеного дослідження існуючих у вітчизняній та зарубіжній академічній літературі підходів до трактування дефініції «регіональний фіскальний простір», а також з урахуванням факторів та джерел його формування, вважаємо за доцільне надати авторське визначення економічного змісту даного поняття. Під регіональним фіскальним простором необхідно розуміти резерв ресурсів приватного та публічного секторів, який є доступним для досягнення пріоритетних цілей соціально-економічного розвитку або може бути створений субнаціональними органами влади шляхом реалізації цілеспрямованого комплексу заходів у сфері податкової, бюджетної та боргової політики без

зниження фіскальної стійкості регіону у середньостроковій перспективі з урахуванням обмежень чинної моделі фіскальної децентралізації.

У межах даного визначення наголошено на обмеженні регіонального фіскального простору специфікою моделі фіскальної децентралізації, що діє у конкретній країні; зазначено, що він охоплює як ресурси, які перебувають у розпорядженні субнаціонального уряду, так і кошти, які можуть бути акумульовані за рахунок дискреційних заходів у сфері фіскальної політики, а також акцентовано увагу на можливості формування регіонального фіскального простору у т.ч. за рахунок недержавних фінансових ресурсів. Таким чином, запропоноване трактування економічного змісту дефініції «регіональний фіскальний простір» синтезує існуючі підходи та створює підґрунтя для підвищення ефективності фіскальної політики на рівні регіонів в умовах децентралізації.

Безвідносно до джерела фінансових ресурсів, механізм формування фіскального простору регіонів складається з трьох основних етапів:

1) фізичне збільшення обсягу доступних ресурсів. Таке збільшення може відбуватися рахунок впливу як об'єктивних факторів, наприклад економічного зростання, так і у відповідь на цілеспрямовані дії державних органів (підвищення податкового навантаження, покращення адміністрування державних доходів, здійснення додаткових запозичень тощо);

2) перерозподіл та зміна пріоритетів використання ресурсів. Являє собою найбільш поширений підхід до створення фіскального простору та може застосовуватися як до державних, так і до недержавних ресурсів шляхом зміни пріоритетних напрямів інвестування коштів приватного сектору;

3) підвищення ефективності використання наявних ресурсів. Цей етап є дуже важливим для країн, що розвиваються, оскільки навіть зростання обсягу ресурсів для реалізації регіональних пріоритетів не матиме відчутних результатів у випадку відсутності підвищення економічної ефективності їх використання [2, С. 14–15].

Формування регіонального фіскального простору може здійснюватися за рахунок реалізації комплексу заходів у сфері політики доходів субнаціональних урядів, а також бюджетної та боргової політики. Варто розглянути їх більш детально.

Створення регіонального фіскального простору може здійснюватися за рахунок таких заходів у сфері податкової політики:

1) децентралізація системи оподаткування за рахунок надання місцевим органам влади повноважень щодо організації власних

податкових систем та податкових адміністрацій, а також запровадження податків (американська модель);

2) розробка та запровадження формули вертикального (між центральними урядом та субнаціональними органами державного управління) та горизонтального (між субнаціональними органами державного управління) розподілу сукупних податкових надходжень;

3) закріплення функції адміністрування окремих податків за регіональними органами влади. Головним критерієм передачі функції адміністрування окремих податків на місцевий рівень є мобільність податкової бази – чим менш мобільна податкова база, тим більше аргументів є на користь передачі відповідного податку регіональним органам влади;

4) адміністрування усіх видів податків центральним урядом із подальшим розподілом податкових надходжень окремих податків між субнаціональними органами відповідно до узгоджених пропорцій, які можуть варіювати залежно від виду податку [8, С. 228–229].

Місцеві органи влади можуть використовувати для створення фіскального простору також неподаткові джерела наповнення місцевих бюджетів, які охоплюють: відсоткові надходження; дивіденди та прибутки; загальні послуги; соціальні послуги; фіскальні послуги; економічні послуги [9, С. 529].

Разом з тим, важливим наслідком децентралізації є неоднорідність податкового потенціалу різних територій. Як зазначає Т. Тір–Майнессієн, в країнах зі значною регіональною дисперсією рівня доходів податкові бази, як правило, також розподілені нерівномірно по території країни, що викликає необхідність перерозподілу трансфертів через бюджет центрального уряду [10, С. 243].

Необхідність проведення фіскального вирівнювання, що є невід'ємною складовою створення фіскального простору на рівні регіонів, знаходиться у площині міжбюджетних відносин. Проте недосконала система міжбюджетних відносин може зменшити фіскальний простір регіонів у короткостроковій та середньостроковій перспективі у випадку наявності таких недоліків:

– відсутності стимулів до самостійної мобілізації податкових надходжень субнаціональними бюджетами (наприклад, через трансферти, спрямовані на усунення бюджетних розривів);

– дублювання програм видатків через нечіткий або частково повторюваний розподіл бюджетних повноважень;

– неправильної послідовності під час передачі ресурсів та повноважень у сфері здійснення державних видатків;

– неефективного застосування жорстких бюджетних обмежень для субнаціональних органів державного управління (наприклад, через явну або неявну підтримку з боку центрального уряду або наявності привілейованого доступу окремих регіонів до фінансування з державного бюджету).

Вказані недоліки міжбюджетних відносин можуть підірвати довгострокову фінансову стійкість, а також знизити ефективність і якість державних витрат в цілому [10, С. 248].

Тому в умовах фіскальної децентралізації раціональна бюджетна політика регіонів набуває особливої актуальності у контексті забезпечення стабільності системи державних фінансів. Зважаючи на це, варто більш детально охарактеризувати заходи бюджетної політики, що сприяють розширенню фіскального простору регіонів.

В цілому у сфері бюджетної політики регіональний фіскальний простір може формуватися за рахунок:

- 1) підвищення ефективності витрат місцевих бюджетів;
- 2) скорочення бюджетних програм, реалізація яких не є пріоритетною для публічного сектору економіки та передача їх приватному сектору;
- 3) скорочення обсягу субсидій, надання яких є невиправданим з економічної точки зору [9, С. 549].

Не менш важливим каналом створення регіонального фіскального простору у розвинених країнах, є внутрішні та зовнішні запозичення. Доступ субнаціональних органів влади до позик, витрати на їх обслуговування і обмеження щодо здійснення запозичень значною мірою визначають інвестиційний потенціал місцевих органів влади. Зважаючи на це, труднощі, які відчувають регіональні органи влади країн, що розвиваються, з отриманням банківських кредитів та доступом до фінансових ринків в умовах підвищення витрат на обслуговування існуючих позик, звужують їх фіскальний простір.

В цілому здатність регіональних органів влади до залучення та обслуговування запозичень залежить від таких факторів:

- 1) існуючий рівень боргу – кількісний показник, який водночас надає незначну кількість інформації стосовно здатності місцевих органів влади емітувати нові зобов'язання. Значний рівень боргу може свідчити про високу довіру до позичальника та прийнятний потенціал генерування майбутніх доходів. Водночас низька заборгованість може бути як наслідком інституційних обмежень на здійснення запозичень, так і відображати інвесторів недовіру і небажання кредитувати цього позичальника;

2) сприйняття регіону фінансовими ринками – важливий фактор, що визначає здатність регіону залучати зовнішні позики шляхом впливу на вартість їх обслуговування в майбутньому;

3) кредитний рейтинг субнаціональних органів влади – для отримання доступу до фінансових ринків, регіон повинен отримати рейтинг від рейтингового агентства. Рейтинги відображають думку рейтингового агентства про кредитоспроможність конкретного позичальника. Рейтингове агентство присвоюють кредитні рейтинги субнаціональним урядам на основі якісного і кількісного аналізу цілого ряду фінансових, економічних, управлінських та інституційних чинників з метою оцінки здатності і готовності місцевих органів влади до виконання своїх фінансових зобов'язань;

4) фінансовий стан економічних агентів та банківської системи – на фіскальний простір регіонів впливають також стійкість фінансового стану та фіскальний простір інших економічних суб'єктів, таких як банки, державні підприємств та приватні фірми [11].

На нашу думку, для країн, вихід яких на зовнішні ринки капіталу є обмеженим через інституційну та фінансову слабкість національної економіки, важливо використовувати потенціал внутрішніх запозичень. Зважаючи на це, однією із детермінант формування фіскального простору регіонів є рівень їх добробуту, індикатором якого можуть бути показники валового регіонального продукту на душу населення та середньої заробітної плати. Вища фінансова спроможність регіону за умови створення якісних інституційних механізмів залучення внутрішніх позик може бути трансформована у додатковий фіскальний простір для здійснення інвестиційних видатків.

Формування фіскального простору на основі емісії регіонального боргу не може вважатися виключно позитивним механізмом з огляду на ризики для стійкості фінансового стану субнаціональних органів влади та системи державних фінансів в цілому. Зважаючи на це, необхідним є запровадження на рівні центрального уряду механізмів запобігання виникнення надмірних дефіцитів місцевих бюджетів та накопичення регіонального боргу.

Підхід до контролю регіональних запозичень, що застосовується конкретною країною, в основному детермінується існуючою моделлю фіскального федералізму та є превентивним механізмом, який покликаний обмежувати видатковий оптимізм регіональних органів влади та сприяти стійкості системи місцевих фінансів.

Проведене дослідження існуючих у академічній літературі підходів дозволяє запропонувати схему передумов та інструментів формування регіонального фіскального простору (рис. 3).

Передумови формування регіонального фіскального простору

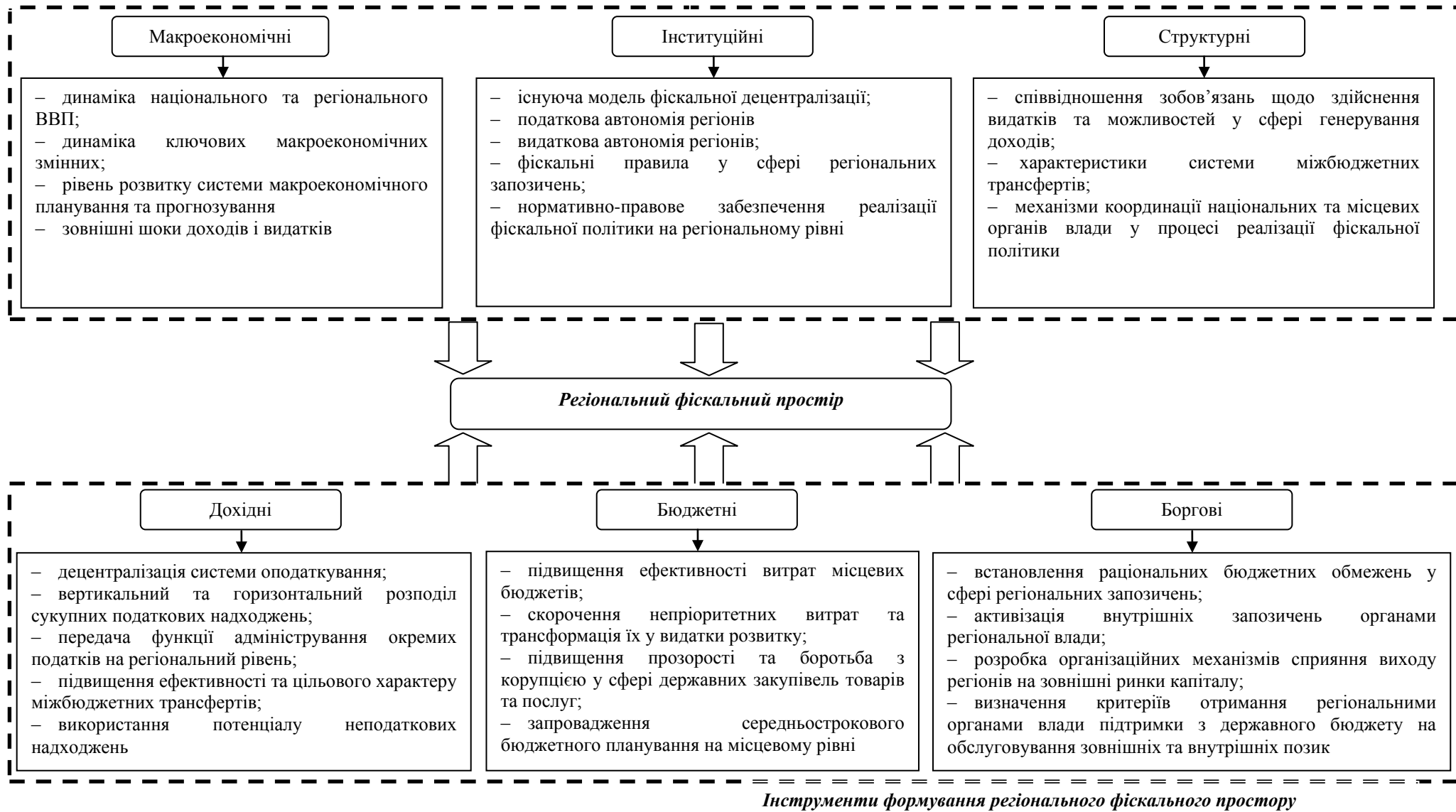


Рис. 3. Передумови та інструменти формування фіскального простору регіонів
Джерело: авторська розробка

Запропонована схема дає можливість конкретизувати характеристики економічного середовища, в якому відбувається формування фіскального простору, шляхом виокремлення макроекономічних, інституційних та структурних передумов цього процесу. Крім того, фіскальні інструменти, які можуть використовувати місцевими органами влади з метою розширення фіскального простору, розподілено на дохідні бюджетні та боргові. У межах кожної групи інструментів наведено найбільш поширені заходи у сфері створення фіскального простору, які активно використовуються субнаціональними урядами у світі.

Висновок. Таким чином, формування регіонального фіскального простору відбувається у гетерогенних економічних умовах, вплив яких проявляється через значну кількість внутрішніх та зовнішніх факторів. Регіональні органи влади повинні володіти достатньою фіскальною автономією, інституційними та організаційними механізмами, а також мати належний рівень управлінської компетенції аби ефективно виконувати видаткові зобов'язання в умовах фіскальної децентралізації. Арсенал інструментів фіскальної політики, який може бути використаний для досягнення цієї цілі, є достатньо широким і за умови його комплексного використання сприятиме підвищенню ефективності надання публічних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Heller P. S. Understanding Fiscal Space / P. S. Heller // IMF Policy Discussion Paper. – 2005. – PDP/05/4. – 18 p.
2. Pozhidaev D. Local Fiscal Space in Myanmar [Electronic resource] / D. Pozhidaev // United Nations Capital Development Fund Working Paper. – 2014. – Mode of access: https://www.academia.edu/13276834/Local_Fiscal_Space_in_Myanmar.
3. 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
4. Бондарева О. Г. Бюджетний потенціал регіону як основа фіскального простору України / О. Г. Бондарева // Часопис економічних реформ. – 2013. – №4 (12). – С. 86–90.
5. M. A. Pagano and Christopher W. Hoene, «States and the Fiscal Policy Space of Cities» in Michael Bell, David Brunori, and Joan Youngman, eds. *The Property Tax and Local Autonomy*. –Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. – P. 243–284.

6. Hulbert C. A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I – Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives / C. Hulbert, C. Vammalle // OECD Regional Development Working Papers. – 2014. – №2014/02. – 43 p.
7. Asher M. Creating Fiscal Space In Today's India [Electronic resource] / M. Asher // Asian Century Institute, 16 August 2015. – Mode of access: <http://asiancenturyinstitute.com/economy/940-creating-fiscal-space-in-today-s-india>
8. Tanzi V. Can Fiscal Decentralization Create Fiscal Space / V. Tanzi // Chapter in «Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development». – Ankara: Central Bank of the Republic of Turkey Banknote Printing Works, 2008. – P. 220–235.
9. Singh S. K. Public Finance in Theory and Practice / S. K. Singh. – S. Chad Publishing, New Delhi. – 2010. – 736 p.
10. Ter-Minassian T. Does Fiscal Decentralization Help Create Fiscal Space / T. Ter-Minassian and A. Fedelino // Chapter in «Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development». – Ankara: Central Bank of the Republic of Turkey Banknote Printing Works, 2008. – P. 236–250.
11. Vammalle C. A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth II – Creating Fiscal Space for Public Investment: The Role of Institutions / C. Vammalle, R. Ahrend, C. Hulbert, // OECD Regional Development Working Papers. – 2014. – №2014/06. – 43 p.