

*Iryna Volokhova, Odessa National
Economic University,
Associate Professor,
Doctor of Economic Sciences,
Department of Finances*

***The functional measuring of the credit financing of grant of public benefits is on
local and regional levels***

Abstract: The article is devoted to exposure the possibilities of increase of regional and local budgets profits by realization of borrowings. In a publication the positive and negative consequences of realization of borrowings are examined by organs local / regional self-government. The developed recommendations of decision of main problems of the credit financing of public benefits grant are on local and regional levels.

Keywords: Local / regional self-government, borrowing, profits, credit financing, public benefits.

*Ірина Волохова, Одеський національний
економічний університет,
доктор економічних наук,
доцент кафедри фінансів,*

**Функціональний вимір кредитного фінансування надання суспільних
благ на місцевому та регіональному рівнях**

Анотація: Стаття присвячена виявленню можливостей збільшення доходів регіональних та місцевих бюджетів шляхом здійснення запозичень. В публікації розглядаються позитивні та негативні наслідки здійснення запозичень органами місцевого / регіонального самоврядування. Розроблені

рекомендації вирішення основних проблем кредитного фінансування надання суспільних благ на місцевому та регіональному рівнях.

Ключові слова: Місцеве / регіональне самоврядування, запозичення, доходи, кредитне фінансування, суспільні блага.

Завдання, які вирішують органи місцевого та регіонального самоврядування визначають обсяг видаткових повноважень, розмір видатків. Від останніх має залежати обсяг та структура доходів місцевих та регіональних бюджетів.

Теоретичні положення не завжди знаходять реальне відображення. Політика органів державної (федеральної) влади багатьох економічно розвинутих країн щодо обмеження прав органів місцевого та регіонального самоврядування мобілізувати достатній для виконання місцевих та регіональних завдань обсяг доходів, призводить до зворотної залежності обсягу за напрямками видатків від обсягу за джерелами доходів. Органи регіонального та місцевого самоврядування досить сильно обмежені в доходних повноваженнях (більше ніж у видаткових), тому планують свої видатки в межах доходів, що прогнозуються. Крім того, частка міжбюджетних трансфертів у доходах регіональних та місцевих бюджетів іноді вкрай висока, що свідчить про неправильний розподіл доходних повноважень (відповідно доходних джерел) між рівнями влади.

Як джерела фінансування надання суспільних благ населенню можуть виступати не тільки податки, збори та інші обов'язкові платежі до бюджету, а й позики.

Питанням збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів присвячено чимало праць українських вчених, зокрема: В. Г. Баранової [1], Л. О. Лазутіної [2], І. О. Луїної [3], А. В. Лучки [3], О. П. Кириленко [3], Т. В. Паєнтко [4] та інших. Як першочергова розглядається проблема побудови достатньої фінансової бази місцевого самоврядування. Учені розглядають проблеми наповнення місцевих бюджетів, сучасного розвитку

місцевого оподаткування в Україні, досліджують позитивний зарубіжний досвід місцевого оподаткування. Розглядається можливість наповнення місцевих бюджетів неподатковими надходженнями. Однак, незважаючи на різноплановість та глибину проведених досліджень, вченими комплексно не розглядаються всі можливі напрямки формування доходної частини бюджетів територіальних громад. Відсутня також оцінка ефективності запропонованих заходів.

Отже, це дослідження має на меті виявлення можливостей збільшення доходів регіональних та місцевих бюджетів шляхом здійснення запозичень.

Позики відрізняються від податків, зборів та інших обов'язкових платежів, головним чином, наявністю зобов'язань згодом повернути ці грошові кошти, а також відсотків за їх користування. Вони не остаточно переносять купівельну спроможність із приватного ринкового сектору до суспільного, а лише на певний час. Це їх принципова різниця, що вимагає економічного обґрунтування вибору джерел фінансування видатків.

Також під час вибору між фінансуванням за рахунок позик чи додатковим податковим фінансуванням органам місцевого та регіонального самоврядування доречно зіставляти витрати на їх проведення. Проблемність залучення додаткових фінансових ресурсів на територіальному рівні в умовах обмеженого обсягу податкових повноважень у разі гострої необхідності здійснення видатків виправдовує прийняття рішень на користь кредитного фінансування. Обмежує можливості кредитного фінансування проблема переносу сплати основної суми боргу та відсотків на наступні роки.

Тим самим обтяжуються бюджети та платники податків у майбутньому. Повернення позик буде вимагати в подальшому або збільшення надходжень податків, зборів та обов'язкових платежів, або залучення нових кредитів.

Позики є дуже зручним варіантом швидкого вирішення проблеми нестачі бюджетних ресурсів. Його активно використовують державна влада, органи регіонального та місцевого самоврядування. «Місцеві органи влади не

можуть нормально функціонувати, не здійснюючи муніципальні запозичення. Це обґрунтовано специфічними макроекономічними функціями центральних бюджетів, які не в змозі повною мірою забезпечити потреби муніципалітетів у фінансових ресурсах. У розвинених економіках муніципальні запозичення використовуються широко та успішно: у європейських країнах місцеві позики формують 10-15 % доходів місцевих бюджетів» [5, с. 8].

І в цьому контексті, з метою недопущення виникнення проблеми, коли отримують суспільні блага одні особи, а сплачують у майбутньому інші, необхідно забезпечити відповідність терміну, на яке фінансове навантаження переноситься та періоду, протягом якого будуть надаватися за рахунок запозичених коштів суспільні блага. Цей принцип відповідності платників та споживачів суспільних благ може, як правило, реалізовуватися при інвестиційних проектах. Так, наприклад, якщо певній адміністративно-територіальній одиниці вкрай необхідно створення або відновлення будь-якого об'єкту інфраструктури, експлуатація якого передбачається протягом тривалого часу, то доречно, що сплачують за отримані суспільні блага не лише сьогоднішні платники податків, а в рівній мірі всі споживачі. Для цього найкраще підійдуть платежі за тривалістю рівні періоду експлуатації об'єкта. Найбільш оптимальними є відповідні за строками повернення позики. При фінансуванні інвестиційних проектів за рахунок податкових платежів складатиметься ситуація, коли одні покоління сплачують за суспільні блага, а майбутні – ними лише користуються.

І якщо при розподілі повноважень між рівнями влади ми наголошуємо на необхідності справедливого просторового розподілення фінансового навантаження (між адміністративно-територіальними одиницями) [6, с. 161], то тут ми приділяємо особливу увагу можливостям справедливого розподілення фінансового навантаження в часі. Вибір на користь кредитного фінансування також не повинен вплинути негативно і на міграційні потоки, а значить не повинен поставити певну адміністративно-територіальну

одиницю в менш вигідні умови порівняно із іншими територіями. Так юридичні й фізичні особи адміністративно-територіальної одиниці, що зробила вибір джерела фінансування інвестиційних проектів за рахунок запозичень, сплачують за додаткові суспільні блага, які споживають або будуть споживати в майбутньому. Їх незгода з рішеннями органів регіонального / місцевого самоврядування може привести до міграції до територій з більш привабливим для них умовами. Якщо ж інвестиційні проекти максимально враховують уподобання населення, такий міграційний потік зводиться до мінімуму.

Населення та юридичні особи інших територій оцінюють індивідуальну корисність суспільних благ та платежі, що мають за них сплачуватися. Якщо їх співвідношення є для них привабливими, воно надасть додаткових стимулів для переїзду в цю місцевість, в цей регіон. Інша справа обстоїть в разі прийняття рішення фінансувати інфраструктурні проекти за рахунок податкових джерел. Фізичні та юридичні особи інших населених пунктів, що переїжджають до цієї адміністративно-територіальної одиниці в майбутньому, будуть отримувати дарові суспільні блага. Ця можливість збільшить міграційні потоки в таку місцевість, в цей регіон.

Варто також додати, що майбутні покоління можуть бути не згодні з сьогоdnішніми рішеннями щодо впровадження інвестиційних проектів. Це, а також платоспроможність території, дає підставу обмежувати обсяги кредитного фінансування.

Загроза існує і щодо неконтрольованого зростання регіонального та місцевого боргу та перекладання суттєвого обсягу фінансового навантаження в часі. У часі спостерігається коливання і відсоткових ставок за кредити, можуть змінюватися інші умови кредитування: сьогоdnішні найкращі умови кредитування можуть такими не виявитися для майбутніх поколінь.

Ризики впливу таких негативних факторів повинні мінімізуватися. Цю місію повинна взяти на себе державна влада. Не повинні бути осторонь

органи регіонального та місцевого самоврядування, а також населення адміністративно-територіальних одиниць.

Органи влади різних рівнів перебувають у принципово різних положеннях з погляду на можливості погашення боргів. Вони можуть розраховувати на різних потенційних кредиторів та різний обсяг запозичених коштів. На центральному рівні влада з метою обслуговування боргу має можливості:

- здійснення емісії грошей;
- проведення грошово-кредитної політики;
- збільшення податкового навантаження на платників податків.

На регіональному, а тим більше на місцевому рівнях таких можливостей немає. Адміністративно-територіальні одиниці можуть розраховувати лише на свої власні надходження. Їх права щодо запровадження додаткових податків, зборів та обов'язкових платежів, а також збільшення податкових ставок, розширення бази оподаткування чи скасування податкових пільг не тільки обмежені законодавством, а й конкурентними умовами існування з іншими адміністративно-територіальними одиницями. Також їм досить важко конкурувати з іншими позичальниками, особливо на міжнародному ринку капіталів, а отже розраховувати на вигідні умови кредитування.

Ще одним економічним обґрунтуванням вибору на користь боргового фінансування є умова відплатності отриманих суспільних благ. Можливість введення плати за користування інфраструктурних об'єктів дозволяє безпосередньо пов'язати в одній особі платника та споживача суспільних благ. Більш того, з'являється можливість встановити залежність обсягу сплачених платежів від кількості спожитих благ. У такому разі платник, платежі якого прив'язуються до певного об'єкта, цілком усвідомлює необхідність сплати і може самостійно впливати на обсяг платежів, зменшуючи або збільшуючи споживання блага. Фінансування подібних

інвестиційних проектів за рахунок податкових платежів є недоречною. Інакше фінансове навантаження не буде перенесене на платників податків відповідно до отримання ними обсягів суспільних благ та корисності від їх споживання. Кредитне фінансування самоокупних об'єктів знімає основну проблему залучення регіональних / місцевих позик – перенесення значного фінансового навантаження на майбутні покоління (за умов повного відшкодування за рахунок платежів населення та юридичних осіб), що обґрунтовує не тільки економічну можливість подібного фінансування, а і його необхідність. Будівництво та експлуатацію таких самоокупних об'єктів доречно проводити через чинні, або спеціально для цих проектів створені, комунальні підприємства.

За рахунок позик економічно ефективно фінансувати лише власні повноваження, які є обов'язковими для всіх адміністративно-територіальних одиниць. Порушення цієї умови призводить до поглиблення нерівності фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць. Так, керуючись необхідністю надавати обов'язкові суспільні блага органи місцевого / регіонального самоврядування в умовах недостатності фінансових ресурсів будуть вимушені вдаватися до запозичень. Запозичення лягатимуть важким тягарем у майбутньому і погіршуватимуть становище фінансово бідних територій. Навпаки, широкі можливості кредитного фінансування в економічно розвиненіших адміністративно-територіальних одиницях сприятимуть зміцненню їх фінансового положення.

Тому фінансове вирівнювання повинне регламентуватися законодавчо і здійснюватися за посередництва органів державної влади. Витрати на виконання обов'язкових і делегованих повноважень повинні враховуватися при виділенні міжбюджетних трансфертів, а не фінансуватися за рахунок позик.

Самостійно на місцевому і регіональному рівнях не може бути досягнута мета фінансового вирівнювання територій через неможливість органів місцевого і регіонального самоврядування правильно стимулювати і

корегувати їх економічний розвиток у рамках загальнодержавного розвитку. Це ще раз вказує на слабе виконання регіональними та місцевими фінансами стимулюючої та дистрибутивної функцій.

Право самостійно обирати джерела фінансування виконання власних повноважень для органів місцевого і регіонального самоврядування є справедливим. Також має бути передбачено право на власний розсуд обирати умови кредитування та визначати необхідний обсяг позичкових ресурсів. Перебуваючи в конкурентних умовах існування органи місцевого / регіонального самоврядування будуть вимушені пропонувати такий набір суспільних благ, що задовольняв би населення навіть за умов усвідомлення необхідності збільшення платежів до бюджету з метою сплати боргу та відсотків.

На практиці, однак, можуть траплятися випадки, коли органи місцевого / регіонального самоврядування зловживають своїми повноваженнями щодо короткострокової максимізації набору суспільних благ на шкоду довгостроковій максимізації. Джерелом фінансування обираються позики, які необхідно погасити території при новообраній владі. Ці дії спричинені намаганням отримати прихильників на виборах в умовах усунення населення від участі в рішенні місцевих та регіональних справ.

Обмежити неконтрольоване зростання місцевого та регіонального боргу має державна влада.

Органи місцевого та регіонального самоврядування наперед усього опікуються місцевими та регіональними справами, а вони не завжди відповідають напрямкам антициклічної політики державних органів влади.

У випадку засвоєння значного обсягу запозичених коштів в адміністративно-територіальній одиниці економічна діяльність стимулюється. Внаслідок ланцюгової реакції збільшуються надходження до місцевих / регіональних бюджетів. Такі наслідки цілком задовольняють органи місцевого / регіонального самоврядування, проте можуть, в умовах економічного зростання, надмірно «підігрівати» економіку країни,

штовхаючи її до кризи. Це ще раз підтверджує, що стимулююча функція фінансів на регіональному та місцевому рівнях виконується незадовільно. І, аналогічно до певних податкових джерел (відповідно до принципів місцевого / регіонального оподаткування) [7], повноваження органів місцевого та регіонального самоврядування стосовно боргового фінансування мають обмежуватися.

Отже, під час вибору кредитного фінансування надання суспільних благ на місцевому та регіональному рівнях слід забезпечити відповідність терміну, на яке фінансове навантаження переноситься та періоду, протягом якого будуть надаватися за рахунок запозичених коштів суспільні блага. Також кредитне фінансування не повинно негативно вплинути на міграційні потоки, зменшити конкурентоспроможність певної адміністративно-територіальної одиниці. Вирішує ці проблеми кредитне фінансування самоокупних об'єктів.

Також за рахунок позик економічно ефективно фінансувати лише власні повноваження, які є необов'язковими для всіх адміністративно-територіальних одиниць.

Обмежити ж неконтрольоване зростання місцевого та регіонального боргу має державна влада.

Список літератури:

1. Бюджетна система України: проблемні питання: [колект. моногр.] / За заг. ред. В. Г. Баранової. – Одеса: «Атлант», 2013. – С. 181 – 230.
2. Лазутіна Л. О. Джерела формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації / Л. О. Лазутіна // Глобальні та національні проблеми економіки. – 2015. – №6. – С. 728 – 732.
3. Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів [Текст] / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010. – 320 с.

4. Паєнтко Т. В. Реалії і перспективи формування доходів місцевих бюджетів в Україні / Т. В. Паєнтко // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – №20. – С. 6 – 9.
5. Муніципальні позики: світова практика та український досвід [Текст]. / За ред. І.Бураковського. — К.: К.І.С., 2000. — с. 8.
6. Волохова І. С. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2014. – 462 с. Режим доступу: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/handle/123456789/3983>.
7. Волохова І. С. Реалізація специфічних принципів у місцевому оподаткуванні (на прикладі майнового оподаткування) / І. С. Волохова // Економіка та держава. – 2013. - № 10. – С. 19-22.