

УДК 330.332:338.432

І. Мусасва

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

Проаналізовано адміністративно-територіальну структуру європейських держав із розвинутою економікою. Розглянуто основні аспекти у формуванні системи регіональних фінансів зарубіжних країн. Визначено окремі положення, які потрібно запозичити із зарубіжного досвіду для формування системи регіональних фінансів, вдосконалення системи місцевих бюджетів в Україні.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, бюджетна система, децентралізація, регіональне управління, фінансові ресурси, фінансова політика, доходи місцевих бюджетів, трансфертні надходження, видатки місцевого бюджету.

Протягом останніх років проведено багато наукових досліджень, присвячених вивченню досвіду управління місцевими фінансами в економічно розвинутих країнах світу, тому дослідження питань формування системи фінансів місцевих органів влади у зарубіжних країнах є актуальним і може сприяти виявленню можливостей використання міжнародного досвіду в умовах українських реалій.

Будь-яка демократична держава намагається забезпечити належний рівень функціонування місцевого самоврядування. Важливим у цьому аспекті є питання стану фінансових та економічних засад місцевого самоврядування, яке зачіпає, передусім, інтереси населення відповідної країни. Йдеться, зокрема, про регіональні фінанси, які є основним провідником впливу на розвиток економічних і соціальних процесів в адміністративно-територіальній одиниці. Напрямок на децентралізацію управління вимагає обґрунтованого підходу і до формування системи регіональних фінансів.

У сучасних наукових дослідженнях вітчизняних учених приділяється увага лише окремим аспектам підвищення ефективного функціонування системи місцевих бюджетів в Україні. О. Василик висвітлював ці питання в теорії фінансів. С. Слухай, О. Гончаренко, Є. Жемеренко, О. Сунцова, О. Крайник описують теоретичні засади організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування в контексті теорії міжбюджетних відносин.

Дослідження сутності регіональних фінансів є предметом пошуку багатьох вітчизняних дослідників. На думку О. Василика “місцеві фінанси – явище об’єктивне, оскільки для здійснення покладених на місцеве самоврядування функцій потребує наявності відповідних фондів фінансових ресурсів у їхньому розпорядженні” [1].

М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Бураченко, А. Славкова вважають, що місцеві фінанси є об’єктивною формою економічних відносин, пов’язаних із розподілом і перерозподілом вартості валового внутрішнього продукту, у процесі яких відбувається формування та використання фондів грошових коштів, призначених для задоволення потреб регіонів країни [2].

Л. Воронова зазначає, що роль і значення місцевих фінансів у фінансовій системі держави залежить від функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, та обсягу фінансових ресурсів, виділених для виконання цих функцій [3].

Автори багатьох досліджень ототожнюють поняття “місцеві фінанси” і “регіональні фінанси”.

О. Музика-Стефанчук розкриває сутність фінансово-правової основи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах з позицій науки фінансового права [4]. Але, незважаючи на це, науковці, як представники фінансової науки, так і юристи-фінансисти, окремо не виділяли положення, які варто запозичити із зарубіжного досвіду для формування системи регіональних фінансів, вдосконалення системи місцевих бюджетів в Україні [5].

Функція держави у забезпеченні своїх громадян необхідними життєвими благами є основоположною, а тому дуже важливо проаналізувати і врахувати досвід зарубіжних країн при досягненні цієї мети, адже вони мають більше доробок у сфері автономного існування регіонів і побудові різних систем взаємовідносин між центральним та місцевими бюджетами. Метою статті є виділення положень, які доцільно запозичити із зарубіжного досвіду для формування системи регіональних фінансів, вдосконалення системи місцевих бюджетів в Україні.

Кожній країні притаманні свої особливості в організації адміністративно-територіально устрою. Проаналізуємо адміністративно-територіальну структуру європейських держав із розвинутою економікою, адже вона визначає структуру її фінансової системи. Регіональні фінанси є основним фінансовим інструментом адміністративних одиниць.

Регіональні фінанси – це грошові кошти, які акумулюються в місцевих бюджетах або належать державним регіональним інституціональним одиницям унаслідок створення та розподілу валового регіонального продукту. Регіональні фінанси охоплюють регіональні бюджети адміністративно-територіальних одиниць і забезпечують фінансування значної кількості заходів у соціально-культурній сфері, комунальному господарстві, також із їх допомогою здійснюється вирівнювання економічного і соціального розвитку територій тощо. Держава через регіональні фінанси активно проводить соціальну політику.

Бюджетна система ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. Ступінь розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів залежить також від державного устрою: федеративності чи унітарності.

Для федеративних країн (наприклад, Німеччина, Російська Федерація, Швейцарія) характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах (наприклад, Італія, Франція, Україна) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначені зазвичай федеральним законодавством та законодавством окремих суб'єктів федерації, в унітарних же чітко визначаються на загальнодержавному рівні. Існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, у Іспанії до місцевих бюджетів включено також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави. В унітарних державах розподіл функцій між ланками бюджетної системи загалом слабкіший, ніж у федеративних державах. Однак, залежно від розмірів і адміністративно-територіального поділу країни, її політичних, історичних та національно-культурних традицій, принципи розподілу функцій між рівнями державного управління і ланками бюджетної системи

можуть суттєво відрізнятись. Так, наприклад, у Великобританії більша частина соціально-економічних послуг населенню надається на місцевому рівні і фінансується із місцевих бюджетів. Аналогічна картина спостерігається в Швеції, Нідерландах, Норвегії, Португалії, Люксембурзі. В Італії, однак, розподіл функцій між рівнями державного управління і ланками бюджетної системи дуже розмитий (практично відсутній) і численні соціально-економічні послуги фінансуються із всіх трьох рівнів бюджетної системи [6].

Для країн із високим ступенем розбіжності бюджетної забезпеченості характерним є доволі високий рівень централізації бюджетної системи. Проте в більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи та не включені до державного бюджету чи місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів. Отже, центральною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які формуються на території адміністративних одиниць, що зазвичай мають виборні (представницькі) органи управління. Місцеві бюджети є основним фінансовим інструментом адміністративних одиниць. Формування кожного місцевого бюджету зумовлене необхідністю фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Ці повноваження, своєю чергою, пов'язані із вирішенням питань місцевого значення [7].

З кінця 70-х до початку 80-х рр. ХХ ст. в більшості європейських країн здійснено перерозподіл повноважень і відповідальності між різними рівнями влади, при цьому відбулося розширення сфери компетенції нижчих рівнів влади. Заходи децентралізації були прийняті як країнами з давніми традиціями централізованого управління (Франція), так і іншими державами, що мали децентралізовану модель управління (Німеччина). Було вдосконалено існуючу протягом десятиріч систему міжбюджетних відносин, підвищено її ефективність.

У Польщі у 1999 р. набув чинності новий адміністративно-територіальний устрій, країну поділили на 16 воєводств і 384 повіти та гміни з повітовими правами. Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі функціонує на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер державних послуг. Наприклад, гміни відповідають за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мають дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Воєводства уповноважені проводити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання [8].

У Норвегії діє дворівнева система місцевого самоврядування – 19 графств і 431 муніципалітет. У половині норвезьких муніципалітетів мешкає менше 5000 чоловік, і лише в 12 муніципалітетах – кількість мешканців становить понад 50 000 чоловік. Однак на перспективу планується укрупнення муніципалітетів і приведення їх до загальноєвропейських стандартів. Норми про регіональне самоврядування не прописані в Конституції Норвегії, тому обов'язки муніципалітетів регулюються Парламентом Норвегії (Стортингом). Як наслідок, муніципалітети і графства можуть робити більше, ніж зобов'язані законом, однак не можуть брати на себе відповідальність за те, що Стортинг доручив іншим гілкам і рівням влади.

Графства і муніципалітети виконують відмінні функції і мають автономні бюджети. До зони відповідальності муніципалітетів належать: дитячі дошкільні заклади, початкова

і середня неповна освіта, первинні пункти медичної допомоги, служби соціального страхування, догляд літніх людей та інвалідів, культура, спорт, церква, комунальне господарство (водогін, каналізація, вивіз сміття), місцеве планування і землекористування. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту та регіональний розвиток: дороги графства і громадський транспорт, регіональне планування та розвиток, розвиток бізнесу і промисловості, культури (музеї, бібліотеки). Утримання лікарень фінансується державою [9].

У Федеративній Республіці Німеччина функції місцевого самоврядування реалізуються через землі, округи і общини. Дуже важливим елементом є не просто існування общин взагалі, а можливість виконувати общинами покладені на них функції із забезпеченню необхідних послуг населенню. Місцеві бюджети формуються переважно з податків, які є важливим елементом формування бюджету общини і можуть збиратися лише відповідно до закону і незалежно від спеціальних послуг з боку самоврядування у відповідь.

Нині в ФРН існує 16696 одиниць місцевого самоврядування: 26 адміністративних округів, 543 райони та 16127 общин.

Франція поділена на 22 регіони, 96 департаментів і майже 36 тис. комун. Адміністративно-територіальні одиниці мають власну систему виборчих органів самоврядування: регіональних, генеральних і муніципальних рад, які затверджують відповідні бюджети. Бюджетна політика департаменту є компетенцією Генеральної ради, а в окремих випадках – комісара Республіки і Регіональної рахункової палати. Безпосереднє бюджетне управління здійснює казначей департаменту, який призначається міністром економіки і фінансів за рекомендацією представника Генеральної ради. Всі рівні адміністративно-територіального устрою у Франції, відповідно до Конституції, можуть мати органи самоврядування та автономний бюджет.

У Франції, яка тривалий час була дуже централізованою державою, проводяться реформи здебільшого через міжмуніципальну кооперацію, не змінюючи територіальної основи (території юрисдикції) комуні. Відбувається передача багатьох функцій від одних комун до інших, а також передача повноважень від держави на рівень комун. Зараз у Франції де факто створено новий рівень адміністративно-територіального устрою – об'єднання комун із своєю територією юрисдикції, своїм представницьким та виконавчим органом і своїм бюджетом.

На сьогодні діє 2700 міжмуніципальних органів, які об'єднали понад 95% муніципалітетів. Ці органи мають право збирати податки, розробляти стратегії, вирішувати питання сміття тощо. З грудня 2011 р. запроваджено координацію зусиль між різними рівнями адміністративно-територіального устрою.

Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види місцевих бюджетів. Це місцеві поточні, або адміністративні, бюджети та місцеві бюджети розвитку, або інвестиційні бюджети. Кожен із цих бюджетів має власні видатки і власні доходи.

Доходи місцевих бюджетів формуються з як податкових, так і неподаткових надходжень. Податкові бюджетні надходження (до яких належать доходи від податків, зборів, інших обов'язкових платежів) є базисом бюджетних доходів. Неподаткові доходи відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові. Надходження від неподаткових доходів коливаються в середньому від 10% до 30%. Так, у

доходах місцевих бюджетів Бельгії неподаткові доходи дещо перевищують 30%, у доходах муніципалітетів Швеції – 15%, Норвегії – 14,5%, Австрії та Великобританії – 14% [10].

В окремих країнах доходи місцевих бюджетів формуються по різному, проте можна виокремити чотири основні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, позики (кредити). Одним із найважливіших джерел доходів місцевих бюджетів є податки. Рівень доходів від податків коливається в значних межах. В Італії, Ірландії і Нідерландах він найнижчий і становить менше 10% від доходів місцевих бюджетів. У Бельгії, Франції, Німеччині, Данії, Великобританії доходи від місцевих податків перевищують 20% бюджетних доходів. У Данії і Франції ця стаття доходів перевищує 40% [11].

Європейська практика регіонального управління та місцевого самоврядування передбачає формування доходів місцевих бюджетів і через трансфертні надходження, які є інструментом фінансового вирівнювання.

У країнах із стабільною економікою головну роль відіграють незв'язані трансферти (ФРН, Франція, Швеція), у країнах із перехідною економікою – зв'язані (Польща, Латвія).

В інших країнах трансформаційної економіки реформи системи міжбюджетних відносин здійснюються у напрямі розширення самостійності органів місцевого самоврядування і досягнення відповідності між тими, хто приймає рішення про надання суспільних благ, і тими, хто користується цими благами. За таких умов податки фактично виконують функцію ціна суспільні блага. Система державних субсидій Швеції застосовує принцип виділення незв'язаних субсидій для вирівнювання: по-перше, баз надходжень муніципалітетів; по-друге, структурних відмінностей у витратах муніципалітетів. Фінансування цієї системи відбувається цілком за рахунок самих муніципалітетів у вигляді міжмуніципальних вирівнювальних платежів.

Важливим показником централізації (децентралізації) бюджетної системи є частка трансфертів бюджету центрального уряду в бюджеті місцевих органів влади. За їх питомою вагою в поточних доходах названих бюджетів можна робити висновок про ступінь їхньої залежності від центральної адміністрації.

У країнах ЄС, які здійснили протягом останніх років укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, відбулися суттєві зміни у структурі формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. У країнах, які здійснили реформу адміністративно-територіального устрою та фінансування місцевих органів влади до проведення реформ, частка трансфертів становила: у Чехії – 45%, ФРН – 45%, Угорщині – 66%, Норвегії – 33%, Польщі – 60%. Після проведення адміністративно-територіальної реформи та реформ місцевого самоврядування обсяги міжбюджетних трансфертів скоротилися – у Чехії – на 11%, ФРН – 8%, Угорщині – 21%, Норвегії – 8%, Польщі – 16% [12].

Децентралізація не лише збільшує роль місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, а й зумовлює необхідність пошуку нових підходів до здійснення фінансового вирівнювання, тобто забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами відповідно до видаткових функцій. Однак децентралізація передбачає зменшення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Реформування адміністративно-територіального устрою також передбачає перегляд обов'язків і повноважень місцевих органів влади. Це зумовлено тим, що міжбюджетні відносини є внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл видатків і доходів між різними рівнями бюджетного устрою. А

розмежування видатків бюджетів, відповідно до розподілу повноважень органів місцевої влади, є однією з найважливіших складових міжбюджетних відносин.

Положення Бюджетного кодексу України не містять чітких і економічно виважених критеріїв розподілу повноважень між бюджетами різних рівнів. На сьогодні за одну і ту саму функцію мають відповідати різні рівні місцевої влади, що значно ускладнює і процедуру фінансування, і процедуру контролю за використанням фінансових ресурсів. Ми погоджуємось з думкою І. Луніної, що повноваження необхідно так розподілити між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб створити умови для оптимального використання ресурсів країни. Це означає, що пропозиція суспільних благ і послуг повинна відповідати двом критеріям: відповідність видів та обсягів надаваних благ і послуг потребам та уподобанням економічних суб'єктів; економічна ефективність виробництва суспільних благ і послуг [13].

Видатки місцевого поточного бюджету спрямовуються на: поточні потреби, забезпечення утримання соціально-культурної сфери, адміністративні витрати, соціальний захист, виконання делегованих повноважень, сплату видатків з боргу місцевої влади.

Видатки бюджету розвитку, або бюджету інвестицій, спрямовуються на: розвиток соціальної інфраструктури, капітальні вкладення, придбання устаткування і обладнання, інші інвестиційні програми, сплату основної частини боргу місцевих органів влади.

Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на видатки поточних бюджетів.

Саме на задоволення соціальних потреб людини спрямована фінансова політика таких держав, як Велика Британія, Франція, Німеччина, Швеція. Найвищий рівень забезпечення соціальних потреб населення за рахунок бюджетного фінансування характерний для скандинавських країн, зокрема Швеції. У видатках місцевих бюджетів значну частину складають асигнування на соціально-культурні об'єкти. Це, насамперед, витрати на початкові і середні школи. У Німеччині ці витрати становлять 25% видатків місцевих бюджетів, у Франції – більше 33%, а у бюджеті Великобританії – понад 40%. У деяких країнах (Німеччина) з територіальних бюджетів покриваються витрати на вищі навчальні заклади. З місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. У Норвегії, Швеції, Фінляндії ці витрати становлять більше 50% бюджетних видатків.

У законодавстві багатьох зарубіжних країн є також поняття додатковий бюджет і приєднані бюджети. У Франції, наприклад, додатковий бюджет за своєю суттю є уточнюючим основним бюджетом. Прийняття додаткового бюджету дає можливість не вносити змін до основного бюджету. Додатковий бюджет забезпечує також зв'язок між основними бюджетами попереднього й поточного фінансового років. Він включає в поточному бюджетному році залишки та дефіцити бюджету попереднього фінансового року [14].

Приєднані бюджети відображають фінансові операції окремих місцевих громадських служб, що мають фінансову самостійність, надають платні послуги, але не користуються правом юридичної особи. Це, наприклад, такі служби, як водопостачання, благоустрій тощо. Складання приєданого бюджету дає змогу спрямовувати доходи відповідної служби на її фінансування.

Висновки

З огляду на вищезазначене, видно, що кожна держава має свою, певним чином унікальну, систему фінансових зв'язків із бюджетом вищого рівня, яка сформувалася

історично і є прийнятною саме цій державі. Структура українських фінансів на сьогодні сформувалася і функціонує, але існує багато першочергових проблем, які потребують негайного вирішення і в нагоді може стати досвід більш фінансово розвинутих країн.

Але зарубіжний досвід повинен застосовуватись адаптовано, з урахуванням його придатності. Отже, досвід придатний, коли країни мають спільні передумови, наприклад наявність спільних стратегічних цілей економічного розвитку (євроінтеграцію). Немає абсолютно подібних країн, доцільно застосовувати диференційований підхід, використовувати лише основні підходи, принципи, ключові фактори, які характеризують компетенцію стратегії реформування.

Дуже актуальними є проблеми правового спрямування, які гальмують розвиток системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні. Особливу увагу потрібно приділити розгляду європейського законодавства. Запровадження європейських стандартів у галузі регіональних фінансів передбачає приведення у відповідність із рекомендаціями Ради Європи національного законодавства. Зокрема, це стосується Рекомендації “Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях”, якою передбачається введення та оприлюднення показників ефективності фінансового управління в галузі видатків на надання місцевих суспільних послуг, обмеження місцевого боргу, встановлення персональної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за об’єктивність та достовірність показників у фінансовій та бюджетній сфері, запровадження процедури незалежного аудиту в органах місцевого самоврядування тощо.

Окрім цього, необхідно впорядкувати систему функцій та взаємовідносин між рівнями управління, між громадою, районом і областю.

Література

1. Василик О. Д. Теоретичні засади використання бюджету в державному регулюванні / О. Д. Василик, Д. О. Василик // Фінансово-кредитні важелі державного регулювання економіки [Текст] : зб. наук. пр. / НАН України, Ін-т економіки. — К. : [б. в.], 2002. — 158 с.
2. Місцеві фінанси [Текст] : навч.-метод. посіб. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко [та ін.]. — К. : КНЕУ, 2002. — 185 с.
3. Воронова Л. К. Про правове регулювання відносин у галузі місцевих фінансів / Л. К. Воронова // Правове регулювання місцевих доходів і видатків [Текст]. — Х. : [б. в.], 1998. — 68 с.
4. Музика-Стефанчук О. А. Фінансова незалежність, самостійність й автономія органів місцевого самоврядування / О. А. Музика-Стефанчук // Право та управління [Текст]. — 2011. — № 1. — С. 207—304.
5. Єфремова І. Г. Децентралізація влади: шлях до самостійності місцевих бюджетів / І. Г. Єфремова // Підприємництво, господарство і право [Текст]. — 2009. — № 9. — С. 25—28.
6. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : Програма сприяння парламентові України / А. Ткачук, Р. Аргановф, Т. Браун. — К. : Заповіт, 2007. — С. 186.
7. Адаменко І. П. Запровадження європейських стандартів у галузі місцевих фінансів в Україні / І. П. Адаменко // Наукові праці НДФІ [Текст]. — 2007. — № 3 (40). — С. 67—77.

8. Музика-Стефанчук О. А. Декілька нарисів про місцеві бюджети в зарубіжних країнах / О. А. Музика-Стефанчук // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст] : зб. наук. пр. — № 1. — К. : [б. в.], 2010. — С. 22.

9. Фінанси органів місцевого самоврядування у Норвегії [Електронний ресурс] : Програма сприяння парламентові України / Мін-во Королівства Норвегії у справах місцевого самоврядування та праці. — 2005. — Режим доступу : www.pdf.org.ua.

10. Міхеєнко Т. В. Формування доходів місцевих бюджетів / Т. В. Міхеєнко // Актуальні проблеми економіки [Текст]. — 2006. — № 12 (66). — С. 39—44.

11. Михайлишин Л. Фінансове забезпечення місцевого управління: зарубіжний досвід для України / Л. Михайлишин // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 23. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 343—351.

12. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наук. думка, 2006. — 510 с.

13. Луніна І. О. Реформування міжбюджетних відносин та розвиток регіонів / І. О. Луніна // Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку [Текст] / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. — К. : Ін-т екон. прогноз. ; Фенікс, 2003. — С. 510—526.

14. Руденко В. В. Зарубіжний досвід фінансування місцевого самоврядування / В. В. Руденко // Науковий вісник Чернівецького державного університету [Текст]. — 2008. — № 478. — С. 99—103.

I. Musayeva

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FORMATION OF REGIONAL FINANCE SYSTEM

The analysis of the administrative-territorial structure of European countries with developed economies is conducted. The main aspects in the formation of regional finance system in foreign countries are considered. Certain terms that must be borrowed from foreign experience to create a system of regional finance as well as improvement of local budgets in Ukraine are defined.

Key words: administrative divisions, budget system, decentralization, regional management, financial resources, financing, revenues, transfer receipts, expenditures of local budgets.