

Чернеженко О.М.,

кандидат юридичних наук,

науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.84

МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ РЕГІОНІВ ТА ГРОМАД БЕЛЬГІЇ

Постановка проблеми. Актуальною проблемою, яка потребує свого дослідження, є питання обрання найбільш ефективної моделі здійснення реформи органів місцевого самоврядування в Україні. Оптимізація адміністративно-територіальної структури та збільшення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування надає їм можливість залучати необхідні інвестиції у місцеву інфраструктуру та підвищувати рівень надання адміністративних послуг.

Подальший успіх реформи децентралізації в Україні, її незворотність і сталість нової системи місцевого самоврядування значною мірою залежатиме від подальшого зміцнення законодавчої та нормативної бази. Тут дуже важливо враховувати, що фінансова децентралізація є ключовим фактором у реформі децентралізації загалом. У цьому аспекті буде цікаво розглянути досвід та її механізми фінансування регіонів та громад.

Стан дослідження. Не зважаючи на те, що у вітчизняній правовій науці цією проблематикою займалися такі вчені та практики, як: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Ю.І. Ганущак, П.Ф. Гураль, О.О. Колодяжний, О.В. Люта, М.О. Петришина, С.Г. Серьогіна, В.Л. Федоренко та інші, ціла низка актуальних питань стосовно реформи децентралізації та вдосконалення вітчизняного механізму реформування моделі місцевого самоврядування залишається поза увагою.

Метою статті є аналіз діяльності органів місцевого врядування і визначення механізмів фінансування регіонів та громад Бельгії в умовах децентралізації влади.

Місцеві уряди мають право створювати громадські корпорації та надавати послуги. Це також можна робити об'єднуючи ресурси з іншими муніципалітетами та/або провінціями у так звані «міжмуніципальні» структури чи компанії. Ці структури є суб'єктами публічного права, що діють у рамках приватного та публічного (в основному регіонального) права, та можуть бути компанією з обмеженою відповідальністю, кооперативом чи неприбутковою організацією. Капітал цих компаній може бути або повністю державним, або бути відкритим для участі приватних партнерів.

Кількість міжмуніципальних структур скорочується в основному за рахунок раціоналізації та злиття, особливо у Валлонії, а також внаслідок дерегуляції на ринку енергетики. Вони в основному працюють у галузі номінальних послуг (електрика, вода, управління відходами), охорони здоров'я (лікарні, догляд за людьми похилого віку, дитячі садки

тощо), економічного розвитку (управління індустріальними парками тощо) та кабельного телебачення. Починаючи з 2015 року деякі з них є платниками податку з компаній, що означає менші дивіденди для муніципалітетів [4, с. 47–52].

Ще однією формою надмуніципальної співпраці є заснування 196 поліцейських дистриктів (police zones)¹. Кожен з них має свій власний штат, бюджет та рахунки. Ці дистрикти можуть бути або «моногромадні» (відповідають за один зазвичай великий муніципалітет) або «мульти-муніципальні». В останньому випадку створюється поліцейська рада, котра складається з представників цих різних муніципалітетів [4, с. 58].

Регулювання діяльності органів місцевого врядування здійснюється кожним окремим муніципалітетом, провінцією чи іншою незалежною одиницею в рамках, встановлених регіональним указом чи розпорядженням. Організаційні таблиці та місцеві регулятивні норми, котрі приймаються на місцевому рівні і стосуються органів місцевої влади, мають бути схвалені вищими органами влади (*a priori* правове регулювання)². Частина переговорів відбувається напряму між профспілками та регіональним урядом, що не дуже подобається асоціаціям місцевого врядування.

Зайнятість у державному секторі зазвичай відбувалася за одним з таких сценаріїв:

- постійна робота, коли персонал призначається на постійній основі, а умови праці регулюються прописаними посадовими інструкціями;
- контрактна робота, схожа на роботу в приватному секторі, основана на трудовому договорі, часто на невизначений термін. Зарплата приблизно дорівнює зарплаті на постійній роботі, але кар'єрні можливості та пенсійне забезпечення більш обмежене.

У регіонах, громадах та органах місцевого врядування частина цих робіт субсидована (GESCO у Фландрії, APE у Валлонії, ACS/GESCO у Брюсселі). У такому варіанті роботодавець платить невелику соціальну страховку та компенсаційні виплати по субсидії. Ці схеми нині переглядаються через шосту реформу, тому що зараз потрібно платити соціальні внески, тоді як теоретично було призначено еквівалентний бюджетний пакет регіонам [1; 4, с. 55–60].

¹ Ця кількість може поступово скоротитися, адже зараз вони мають право на злиття.

² Приклади статутів, запропонованих Валлонським муніципалітетом, можна знайти на веб-сторінці їх асоціації: http://www.uvcw.be/no_index/modeles/statut_personnel.pdf.

Механізм фінансування регіонів та громад досить складний. Фламандська та Французька громади отримують загальні дотації від держави; ці дотації фінансуються з ПДВ та надходжень від податку на прибуток. Їхні обсяги були спочатку встановлені у відповідності до бюджетної вартості переданих повноважень. Обсяги ПДВ, котрі початково встановлювалися залежно від витрат на освіту, не залежать від варіації ПДВ надходжень. Вони щороку переглядаються, аби врахувати інфляцію, демографічні зміни та 91% від росту ВВП. Ці кошти потім розподіляють між двома громадами відповідно до загальної кількості учнів. Інші делеговані сфери діяльності (такі як культура, установи для малолітніх злочинців, домашній догляд для сімей та людей похилого віку) фінансується за рахунок дотацій, отриманих з Федеральних податків на доходи фізичних осіб, які розподіляються відповідно до регіональних надходжень від податків на доходи фізичних осіб (80% від суми податків, отриманих у Брюссельському столичному регіоні, передається Французькій громаді, а 20% – Фламандській громаді). Обсяг гранту щорічно переглядається відповідно до інфляції та 91% від росту ВВП, але тут немає схеми горизонтального вирівнювання. Не маючи податкових потужностей, громади мають дуже незначні власні надходження [2; 4, с. 55–65].

У рамках попередньої моделі регіони отримали частину федеральних податків на доходи фізичних осіб, яка визначається обсягом делегованих повноважень. З часом змінювався механізм спільного використання та можливість вирішувати питання щодо встановлення пониженої ставки чи додаткових виплат. Шоста державна реформа запровадила докорінні зміни, адже 25,99% від Федерального податку на доходи фізичних осіб стали додатковим регіональним збором. Регіони можуть змінювати податкові ставки (що також може вплинути на прогресивність податку) та певні компенсації, хоча були розроблені певні рамки для запобігання фіскальної конкуренції. Як наслідок, такі регіональні доходи залежать від податкової бази кожного регіону в Федеральному податку на ДФО.

Регіони також отримують дотації з Федерального податку на ДФО на повноваження, котрі їм були передані в результаті різних державних реформ. Суми, котрі залежать від вартості переданих повноважень, переглядаються щороку зазвичай з урахуванням інфляції та частини ВВП та потім перерозподіляються в рамках так званого принципу «справедливого повернення», котрий пропорційний сумам податку на ДФО, зібраним у кожному регіоні.

Схема вирівнювання декларує втручання у справи регіону(ів), котрі отримують меншу суму Федеральних податків на ДФО, ніж мала б бути їхня частка з огляду на кількість населення. Наразі такими регіонами є Валлонський та Брюссельський столичний регіон [3; 4, с. 55–72].

Ще одним вагомим джерелом надходжень для регіональних бюджетів є колишні федеральні податки, котрі були передані на рівень регіону, включаючи

податок на нерухомість, реєстраційні збори, податок на спадщину, податок на безповоротну фінансову допомогу, транспортний збір тощо.

І громади, і регіони можуть укладати кредитні угоди.

Насправді тут ситуація трохи складніша, позаяк Фламандська громада та регіон вирішили об'єднатися, а Французька громада передала низку своїх повноважень Валлонському регіону (та Комісії французької громади у Брюссельському столичному регіоні)³ і Валлонський регіон передав частину повноважень Німецькій громаді. Це вилитося в об'єднання фінансових ресурсів (Фландрія) та у *ad hoc* фінансові угоди, зазвичай основані на дотаціях (інших) [4, с. 55–72].

Система бюджетування, що використовується місцевою владою, досить сильно відрізняється від Федеральної та тієї, котра використовується громадами та регіонами. Не можна порівнювати просто дані національних рахунків, котрі подавалися раніше до повторного розподілу. У Валлонії та Брюссельському столичному регіоні муніципалітети мають бюджет, котрий складається з двох частин, одна з них призначена для операційних витрат (персонал, вартість виконуваних робіт, трансфери, оплата кредитних ставок та компенсацій) та інша – для інвестицій; така сама система використовується у Валлонських провінціях. Фландрія використовує інший формат бюджету та обліку (BBC), що створює певні складнощі у разі спроби порівняти їх з іншими регіонами [1].

Джерела доходів різняться залежно від інституції та регіону. Але є загальні тенденції, такі як важливість податків, які становлять понад 50% доходів.

Є два види податків. Найбільш важливими є додаткові збори («додаткові податки») на федеральні та регіональні податки. Кожен муніципалітет встановлює ставки самостійно, окрім транспортного збору.

– Найбільш важливим фінансовим надходженням є додатковий збір до регіонального податку на нерухомість. Він дає 50% усього податкового доходу, з вищою часткою в Брюсселі і нижчою у Валлонії. Він базується на оціночній вартості оренди нерухомості. Це єдиний додатковий збір, котрий можуть збирати провінції.

– Додатковий збір на податок на доходи фізичних осіб стоїть на другому місці, але дає менший відсоток у Брюсселі, де і ставка, і середній дохід нижчі середнього показника в цілому по країні.

– Останній і найменший додатковий збір – це транспортний. Він становить 10% [4, с. 54–72].

Кожен муніципалітет чи провінція встановлюють податкову базу, ставки та звільнення від податків. Це становить 9% загальних місцевих надходжень. Вони включають податки на відходи, на розпорядні документи, на рекламу, на додаткове житло тощо. Регіони регулярно робили спроби встановити певні норми цих податків з досить сумнівним успіхом.

³ Три Комісії громад (французька, фламандська та спільна) не будуть тут представлені.

Загальні дотації надаються відповідними регіональними муніципальними чи провінційними фондами (*Fonds des communes/des provinces*). Регіони⁴ та Німецька громада встановили критерії перерозподілу. На сьогодні всі системи (незважаючи на їхні відмінності) беруть до уваги нижчі фінансові надходження, а також витрати, пов'язані (окрім всього іншого) із зовнішніми факторами. Спеціалізовані дотації від вищих органів влади покривають значну частину витрат на освіту, культуру, поліцію та працевлаштування [4, с. 55–72; 5, с. 124–129].

Отже, імплементація останньої державної реформи (2012–2014 рр.) йде повним ходом, і Бельгія зіштовхнулася з коаліційною асиметрією. І те, і друге зараз тестує наявний у Бельгії федералізм, що, безперечно, стане ключовим питанням у майбутніх федеральних урядових переговорах, адже це уже оголосила Фламандська націоналістична партія NVA (нині провідна партія Бельгії), та вже висловлюються сумніви стосовно нової системи (відповідність переданих повноважень, системи фінансування тощо) [4, с. 54–72].

Іншими питаннями, котрі потребують уваги з точки зору інституційної структури та розподілу повноважень, є:

– розвиток міжмуніципальних корпорацій, адже регіони регулярно заявляли про бажання реорганізувати ці сектори, іноді в умовах необхідності зняття енергетичних обмежень;

– обслуговування провінцій в умовах, коли доцільність їх існування регулярно піддається сумніву, а раціоналізація ресурсів уже була впроваджена в обох регіонах, особливо у Фландрії;

– фінансові перспективи місцевої влади в умовах, коли деякі експерти та консультативні органи

прогнозують можливе скорочення бюджету через поєднання збільшення витрат (особливо на соціальну та медичну сфери та поліцію в основному через рішення, прийняті федеральним урядом) та скорочення ресурсів (через скорочення доходів від податкових зборів, котрі залежать від економічної діяльності, та скорочення дотацій від вищих шаблів влади);

– з більш технічної точки зору баланс між загальними та спеціалізованими дотаціями, вирівнювання формули розподілу, а також зважання на різницю між операційними та інвестиційними дотаціями, позаяк останні зникли у Фландрії;

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Denil F., Savage R. *Fédéralisme fiscal et soutenabilité des finances publiques: bilan rétrospectif et perspectives de moyen et long terme*. In CIFO, Quel Etat pour quelles performances économiques. Charleoi : CIFO, 2009. Pp. 591–623.

2. Dumont H., Delgrange X. *Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique*. *Droit et société*, 68. 2008. Pp. 75–108.

3. Husson J.F. *La contribution des pouvoirs locaux à la réalisation des objectifs du Traité de Maastricht*. *Bulletin de Documentation du Ministère de Finances*, 1. 2001. Pp. 15–55.

4. Husson J.F., Mahieu C., Sägesser C. *Federalism and Decentralisation in Belgium*. In: Ruano J.M., Profiroiu M. (Eds.) : *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, 2017. 512 p.

5. Keethaponcalan S.I. *The Belgian Compromise: Lesson for Sri Lanka*. In: *Power Sharing: The International Experience*. Edited by Amarasinghe R., Wickramarathe J. Institute for Constitutional Studies. Neo Graphics (Pvt) Ltd., 2011. 254 p.

Чернеженко О.М. МЕХАНІЗМИ ФІНАНСУВАННЯ РЕГІОНІВ ТА ГРОМАД БЕЛЬГІЇ

У статті досліджується питання регулювання діяльності органів місцевого врядування в Бельгії. Вивчаються механізми фінансування регіонів та громад Бельгії. Досліджуються джерела надходжень до регіональних бюджетів. Аналізується система бюджетування, яка використовується місцевою владою. Висвітлюється імплементація останньої державної реформи Бельгії.

Ключові слова: децентралізація, місцеві органи, реформи, регіони, громади, дотації, податки, фінанси.

Чернеженко Е.Н. МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ БЕЛЬГИИ

В статье исследуется вопрос регулирования деятельности органов местного управления в Бельгии. Изучаются механизмы финансирования регионов и муниципалитетов Бельгии. Исследуются источники поступлений в региональные бюджеты. Анализируется система бюджетирования, которая используется местными властями. Освещается имплементация последней государственной реформы Бельгии.

Ключевые слова: децентрализация, местные органы, реформы, регионы, общины, дотации, налоги, финансы.

⁴ Як приклад, Фландрія об'єднала систему надходження загальних дотацій та інвестиційних дотацій, шлях, яким не пішли інші регіони (навіть при тому, що Брюссельський столичний регіон розподіляє інвестиційні дотації так само, як і загальні операційні дотації).

Chernezhenko O.M. MECHANISMS OF FINANCING OF REGIONS AND COMMUNITIES IN BELGIUM

Local governments are free to set up public corporations to run public services. This can also be done while pooling resources with other municipalities and/or provinces in so-called “inter-municipal” structures or companies.

Belgian public finance is based on ESA methodology. The federal government, local government and regions can establish taxes. The local government and federated entities also receive grants from other authorities.

The funding mechanisms of the regions and communities are quite complicated. Flemish and French communities receive general grants from the federal state. These are financed from its VAT and personal income tax receipts. The amount was initially established on basis of the budgetary costs of transferred competences. Regions receive a part of the federal personal income tax derived from the transferred policies. Regions also receive grants from the FPIT for policies transferred in the different state reforms. The amounts derived from the cost of transferred policies are adapted yearly taking usually into account inflation and part of GDP growth and are then redistributed on a so-called “fair return” principle that is the yield of each region in income tax receipts.

The main regional receipts are former federal taxes that have been transferred to the regions, including the real estate tax, registration duties, inheritance tax, tax on donations etc. Both communities and regions can contract loans.

Communities and regions are the first players for economic affairs, environment, culture, education and housing. Transfers to local government are an important part of their expenditures.

Sources of revenues differ between institutions and regions. There are therefore general trends such as the importance of taxes that represent more than 50 per cent of incomes. There are two kinds of taxes. Most important are surcharges or additional taxes on federal or regional taxes. Each municipality sets rates, except for the car tax.

General grants are provided from the respective regional municipal or provincial funds. The regions and the German-speaking community set repartition criteria. Nowadays all systems – despite their differences – take into account lower fiscal revenues as well as expenditure needs linked to externalities.

Key words: decentralization, local authorities, reforms, regions, communities, subsidies, taxes, finance.