

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

**Журавель В.В., к.е.н.**

*Харківський національний університет імені В.Н. Карабіна*

Розглянуто зарубіжний досвід на прикладі таких зарубіжних держав, як Литва, Польща, Франція, Англія, Сполучені Штати Америки, Великобританія та інші країни, з якого деякі елементи Україна може втілити у сферу місцевих фінансів з урахуванням національних особливостей.

**Ключові слова:** фінансове регулювання, податки, субсидії, субвенції, місцеві бюджети, регіональний розвиток.

Рассмотрен зарубежный опыт на примере таких зарубежных государств, как Литва, Польша, Франция, Англия, Соединенные Штаты Америки, Великобритания и другие страны, из которого некоторые элементы Украина может воплотить в сферу местных финансов с учетом национальных особенностей.

**Ключевые слова:** финансовое регулирование, налоги, субсидии, субвенции, местные бюджеты, региональное развитие.

Foreign experience is considered, on the example of such foreign states, as Lithuania, Poland, France, England, the States of America, Great Britain and other countries, are United, from which Ukraine can incarnate some elements in the sphere of local finances taking into account national features.

**Key words:** financial adjusting, taxes, subsidies, subventions, local budgets, regional development.

### **Постановка проблеми.**

Тенденція до децентралізації багатьох сфер життєдіяльності є характерною особливістю сучасного світу. У цьому контексті розширення повноважень органів управління на місцях – об'єктивний процес, що відбувається і в Україні. Однак він потребує цілеспрямованого впливу з боку держави з метою усунення небажаних наслідків і запобігання ризиків. Зокрема це стосується створення на рівні регіонів та окремих територіальних одиниць ефективних господарських структур.

З іншого боку, зміцнення інституту регіонального розвитку в Україні значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої становлять місцеві бюджети.

### **Аналіз публікацій.**

Цікавим уявляється досвід таких унітарних країн, як Литва і Польща, трансформація моделі управління регіонами в яких позитивно зарекомендувала себе, зокрема у сфері наповнення місцевих бюджетів. Цей досвід висвітлений у роботах Хорвата Т.М. [1], Зайчикова В.В. [2], Шевченко О.В. [3] та ін. [4; 5; 6]. Однак, на наш погляд, деякі важливі аспекти цієї проблеми потребують подальшого дослідження, наприклад, про роль державних дотацій та субвенцій, податки на власність та інші податки на місцевому рівні.

### **Мета статті.**

Вивчення досвіду унітарних країн із розвиненими традиціями регіоналізму є необхідною складовою побудови моделі територіального розвитку і в Україні.

### **Виклад основного матеріалу.**

Так, місцеве управління у Литві діє у швидкоплинному середовищі, структура місцевих фінансів постійно переглядається. Упродовж десяти років трансформацій було змінено кількість рівнів місцевого управління, кількість муніципалітетів, перелік податків, що використовуються для фінансування місцевого уряду, видів дотацій із державного бюджету місцевим. Після реформи 2000 р. у Литві функціонує 61 муніципалітет (попередньо було 56), із них 12 міст і 49 районів.

Однією із головних цілей реформи місцевих фінансів в 2001 р. було удосконалення розмежування місцевої і державної відповідальності.

Для досягнення цього функції органів влади на місцях були поділені на три категорії:

- незалежні від держави;
- частково незалежні;
- повністю незалежні.

Відповідно змінилося й фінансування. Ті функції, які вважаються повністю зобов'язаннями держави, будуть віднині фінансуватися із місцевих бюджетів за допомогою субвенції (спеціальних грантів). Ті функції, що є повністю місцевими зобов'язаннями, фінансуватимуться загальними доходами (тобто власними доходами і дотаціями), і місцеві ради будуть їх контролювати.

Відомо, що муніципалітети у Литві не мають права вводити власні види податків. На території муніципалітету місцеві органи влади можуть встановлювати місцеві податки тільки на обмеження руху транспорту, торгівлю у громадських місцях, комерційні оголошення в об'єктах муніципальної власності, місця паркування. Місцеві збори становлять муніципальний доход, що не оподатковується.

Що ж до наповнення місцевих бюджетів в Литві домінуючим був прибутковий податок з громадян. Податок використовувався на фінансування місцевої влади, хоча контролювався національним урядом. Такий поділ створював проблеми ефективного управління податком.

Зміни у фінансуванні державних функцій у 2002 р. означали значне зростання суми спеціальних субвенцій (порівняно з іншими джерелами надходжень). Щоб збалансувати таку нерівність, було значно знижено частку загальнодержавних доходів (особливо прибуткового податку з громадян). У новій системі державний бюджет забирає до 35% прибуткового податку з громадян у кожному місті, додатково до 30% взятих до фонду обов'язкового медичного страхування. Зазначимо, що вперше держава має прямий і прозорий сенс у збиранні прибуткового податку і це має покращити його ефективність. Що ж до структури доходів місцевих бюджетів Литви, то податок на нерухомість становить 5,8% загальної суми надходжень, державне мито – 1,8%, земельна рента – 1,4%, податок на землю – 0,6%, плата за розміщення на ринку – 0,2%, податок на майно, спадщину, подарунки – 0,1% [1, с.17].

Отже, можна сказати, що основою покращення здійснення місцевого бюджетного процесу Литви є такі положення: чіткий розподіл функцій між державою та органами управління на місцях та відповідне чітке закріплення за ними фінансових коштів; акцент на державні дотації, переважна більшість їх у структурі місцевих бюджетів; значна частка податку на нерухомість у доходах місцевих бюджетів.

У Польщі місцеве самоврядування реалізується на трьох рівнях адміністративно-територіального устрою:

- гміни (урбанізованої, сільськогосподарської, комбінованої);
- повіту;
- воєводства.

Паралельно на рівні воєводств існує державна адміністрація, очолювана воєводою, якого призначає центральний уряд. Завдання місцевого самоврядування та державних адміністрацій розмежовані, і підпорядкування між органами місцевого самоврядування та органами державного управління відсутнє. Бюджет місцевості значно менший за бюджет регіону. Наприклад, у 2000 р. бюджет місцевого самоврядування був 3,04 млн. злотих, тоді як бюджет регіонального губернатора (який представляє центральний уряд на рівні регіонів) у чотири рази більший – 13,81 млн. злотих [1, с.18].

Реальне наповнення матеріальним змістом бюджетів місцевого самоврядування почалося після прийняття Закону Польщі "Про податки місцевого самоврядування" (після виборів 2000 р.). Ним встановлено перелік доходів гміни; визначення переліку доходів воєводств і повітів триває дотепер.

Доходами гміни, що спрямовуються на виконання власних функцій, є:

- надходження від власних ресурсів (найбільш вагомим є податок на власність, він встановлюється місцевими органами влади у законодавчо визначених межах);

- частки у загальнодержавних податках. Процент відрахування від загальнодержавних податків, встановлений Законом і не може бути змінений протягом звітного періоду. Важливою складовою муніципального доходу є сумісний доход за податками. У 2000 р. сумісний доход за прибутковим податком з громадян забезпечив 27,6% бюджетних ресурсів. Він перераховується у місцевий бюджет відповідно до економічного положення муніципалітету, а не перерахунку на одну особу;

- трансферти: загальні, спеціальні, негативний (сплачується найбагатшими гмінами, де надходження від місцевих податків більше за 15% середнього в країні) [1, с.49].

Досвід міжбюджетних відносин у Польщі свідчить, що відносини між бюджетами різних рівнів державного управління спрямовані від державного бюджету до бюджетів різних рівнів місцевого самоврядування. Предметом таких відносин є фінансування з державного бюджету витрат через надання цільових субсидій на здійснення органами місцевого самоврядування агентських функцій у сфері освіти, охорони здоров'я та культури.

Характерною особливістю доходів повітів і воєводств є те, що всі одиниці таких рівнів, крім найбагатших, отримують спеціальний трансферт.

У 2001 р. податок на власність у доходах муніципалітетів Польщі становив 11,8%, а прибутковий податок із громадян – 14,9%. Частка загальних трансфертів складала 35,6%, частка спеціальних – 21,7%, а загальна частка трансфертів дорівнювала 57,3% [2, с.110].

Для порівняння зазначимо, що у 2000 р. державні загальні та спеціальні трансферти становили 38,3%. Власний доход місцевостей становив 35,2% у 2000 р. та 27,9% у 2001 р. [2, с.110]. Таким чином, залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних доходів збільшилась. Новий Закон "Про доходи територіального самоврядування" має призвести, за прогнозом: до зростання частки доходів місцевого самоврядування у загальнодержавних доходах; до зменшення залежності доходів повітів і регіонів від державних дотацій; до зміни механізму вирівнювання доходів [2, с.110].

Отже, регіональний розвиток у Польщі набув матеріального та фінансового змісту, зокрема через те, що було чітко розподілено доходи кожного рівня управління. Вагома частка у доходах місцевих бюджетів припадає на податок на власність. Кожен рівень бюджетної системи має свою частку у загальнодержавних податках.

В Україні, як відомо, більша частина доходів місцевих бюджетів формується за рахунок відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та трансфертів.

Ознайомившись з досвідом зарубіжних країн, зробимо наступні висновки, які можна використовувати в Україні. Так, формуючи доходну базу місцевих бюджетів, на етапі нестабільності і незначущості власних доходних джерел не слід обмежувати роль державних дотацій та субвенцій, адже тільки таким чином держава може активно впливати на розвиток місцевого самоврядування. Однак загальним стратегічним напрямом має бути посилення зацікавленості місцевих органів влади у залученні якомога більше самостійних ресурсів, зростанні ролі власних джерел наповнення місцевих бюджетів. Зокрема, як вважають українські дослідники, перспективним є податок на нерухомість. Він може мати статус загальнодержавного, але надходити переважною часткою до місцевих бюджетів.

Як відомо, податки на власність відповідають засадам справедливого оподаткування: володіння землею, нерухомістю, транспортними засобами є ознакою певного рівня доходів, і оподаткування об'єктів не суперечить вимозі врахування платоспроможності платників. Саме на місцевому рівні легше обліковувати, оцінювати і стежити за змінами бази оподаткування. Податок на майно громадян є виправданим за значної диференціації доходів населення.

Іншим податком, перспективним з точки зору наповнення місцевих бюджетів, є плата за землю та збір за інші природні ресурси. Його пропонується перевести до розряду місцевих. Доказом такої позиції є той факт, що розмір платежів за ресурси має сприяти раціональному використанню, зацікавленню органів місцевого самоврядування у відновленні ресурсів, контролю за їх використанням.

Наступною важливою сферою управлінської діяльності місцевої влади є володіння комунальною власністю та її використання.

Практика організації комунального господарства базується на трьох аспектах:

- правовому;
- організаційному;
- економічному.

Правовий аспект у всіх державах включає комунальні закони, згідно з якими органи комунального управління мають бути обрані демократичним шляхом. Ці органи повинні узгоджувати економічні інтереси міського господарства, охорони управління та мешканців міст. Досягти оптимального результату не завжди вдається, спираючись лише на компетентність та можливості муніципальних структур. Тому муніципалітет залучає недержавні структури для підвищення ефективності функціонування комунального господарства. Так, в останні роки в комунальному господарстві Франції, Англії та інших країн збільшується частка приватних підприємств, які діють у сферах комунального господарства міст. Але за таких обставин за міськими органами управління зберігається контролююча функція.

При залученні приватного сектора до сфери міського благоустрою (озеленення, організація вуличного освітлення, очищення вулиць) діє принцип конкурентності, який в кінцевому результаті підвищує ефективність роботи комунальних підприємств. В такій ситуації виграє і місто, і його мешканці.

Високу частку підприємств, які функціонують у сфері комунального господарства, має Польща. Найбільш поширені там приватні підприємства, які відповідають за розподіл газу (100%), мережу міських шляхів (85%), очищення міста (55%). В Сполучених Штатах Америки найбільшу частку приватного капіталу мають підприємства, що займаються збиранням сміття, організацією вуличного освітлення, електропостачанням.

У Великобританії в 2000 р. був прийнятий закон, згідно з яким на торгах комунальними послугами повинні були забезпечуватись такі їх види: садово-паркові та сміттєзбиральні роботи, експлуатація транспортних засобів, управління спортом і відпочинком. На таких торгах виграють переважно муніципальні органи. Але в останні роки приватизація комунальних послуг у Великобританії поширилась на такі традиційні муніципальні сфери, як: водопостачання, розподіл газу, телекомунікаційні мережі, регулювання енергопостачання [3, с.134].

Досвід залучення приватного капіталу до управління комунальною власністю міст в розвинених країнах світу став корисним для України. Створення сприятливих умов для розвитку приватних структур у комунальній сфері повинно позитивно вплинути на підвищення ефективності її функціонування і, як наслідок, на розвиток економіки регіону в цілому.

Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону підтверджує взаємозалежність між розвитком бізнесу, місцевими бюджетами та регіональною інфраструктурою. Відрахування в місцевий бюджет

знаходяться в прямій залежності від прибутковості фірм, розташованих на його території, та доходів населення. Чим більшими є відрахування в місцевий бюджет, тим більше можливостей у місцевих органах влади для вирішення проблем забезпечення соціальними та іншими благами і, відповідно, тим більшою є привабливість регіону для високодоходних верств населення. За таких умов зміцнюється соціально-економічний потенціал регіону, який зумовлює в подальшому зростання податкових надходжень в місцеві бюджети.

Таким чином, зміна системи реформування бюджетної системи в бік пошуку місцевими органами влади реальних джерел надходжень на підвідомчій території став вимогою часу. Роль урядової політики в цьому напрямі полягає, і зарубіжний досвід це довів, в утворенні інституційних умов для розвитку місцевого бюджетного процесу, у сприянні місцевим ініціативам.

#### **Висновок.**

Ознайомлення із зарубіжним досвідом дає підстави для наступного висновку. Проблеми економічного розвитку регіонів в Україні не мають аналогів у світовому процесі через відмінний від інших суспільно-політичний та соціально-економічний фон. Тому шляхи їх вирішення не можуть бути запозиченими у чистому вигляді. Разом з тим доцільно враховувати світовий досвід і наближувати його до наших реалій. Це дозволить в умовах економічної кризи успішно реалізовувати місцеву політику, але лише в умовах пріоритетності активізації діяльності органів місцевого самоврядування на базі чіткої правової визначеності та потужної фінансової інфраструктури.

Передусім держава має забезпечити достатні й стабільні власні фінансові ресурси органам місцевого самоврядування, яких вони за нинішніх умов не мають.

Слід збалансувати фінансові ресурси місцевого самоврядування України з його функціями і компетенцією. Необхідно розширити можливості місцевого самоврядування у сфері місцевого оподаткування, створити умови для забезпечення гнучкості й різноманітності місцевих локальних систем. Необхідно розробити і запровадити систему фінансового вирівнювання, яка передбачатиме процедури погодження з місцевим самоврядуванням у справі перерозподілу фінансових ресурсів. Слід розробити нову систему трансфертів, значно розширити доступ органів місцевого самоврядування до внутрішнього ринку позичкового капіталу.

Тільки за таких умов місцеві фінансові ресурси будуть як гнучко формуватися, так і ефективно використовуватися.

#### **Література:**

1. Децентрализация: эксперименты и реформы / Под. ред. Т.М.Хорвата. Т. 1. – Будапешт, 2000. – 272 с.
2. Зайчикова В.В. Інституційні засади формування європейської моделі міжбюджетних відносин в Україні // Наукові праці НДФІ. – Вип. 2 (21). – 2003. – С.106-111.
3. Шевченко О.В. Фінансова децентралізація країн Східної Європи: досвід для України // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – Вип. 28. – 2003. – С.43-49.
4. Шевчук Л.Т., Шульц С.Л. Світовий досвід місцевого самоврядування у регулюванні розвитку великих міст // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – Вип. 14. – 2000. – С.130-137.
5. Холлис Г., Плоккер К. На пути к демократической децентрализации: Перестройка региональных и местных органов власти в Новой Европе / TACIS. Service DGIA, European Commission, 1995. – 84 с.
6. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посібник для студ. вищих навч. закл. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.

*Стаття надійшла до редакції 12.03.2008 р.*