

Стряпко І.О. (Ужгород)

АНАЛІЗ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ВЛАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. В статті досліджуються тенденції розвитку Європейського Союзу, та виділяються в ньому 2 протилежні процеси: з одного боку, про зростання централізації ЄС, яка проявляється у зростанні повноважень та значенні центральних органів влади. З іншого боку, зростає увага до регіонального розвитку. Фактично вимога регіоналізації та зростання прав регіональної влади стали одним з основних критеріїв у набутті членства країни в Європейському Союзі.

Ключові слова: регіональна влада, фінансові ресурси, місцеве самоврядування, місцева громада, місцеві податки, державні трансфери, структурні фонди ЄС.

Насамперед нас цікавлять фінансові ресурси регіональної влади, які дозволяють їй ефективно вирішувати проблеми віднесені до її компетенції, а також бути незалежною від центральних органів влади. Показовим тут є приклад країн Центральної Європи, які провели ряд реформ спрямованих на регіоналізацію країн та посилення повноважень місцевих та регіональних органів влади. Показово, що країни: Словаччина, Угорщина та Чехія, які не є великими територіально та не мають великої кількості населення, в результаті реформ створили максимально комфортні умови для розвитку територіальних громад.

Зважаючи на успіх європейської політики регіоналізації, яка дозволила вирішити ряд економічних, соціальних проблем, вважаємо, що подібна практика варта більш детального вивчення з метою впровадження досвіду Європейського Союзу для України.

Проблема децентралізації країн Європейського Союзу та формування регіональних структур стала об'єктом вивчення українських науковців. Зокрема децентралізація країн ЄС вивчалася Гелей С.Д., Рутар С.М. [4], Демчишак Р., Прокіп А. [5], Кваша А.П. [8], Копил Б. [9], Кукарцев О. [10], Школа І.М. [15].

Реформи у країнах Центральної Європи та їх вплив на регіональний розвиток досліджували Бочаров С. [3]., Каплій О. [6]., Новікова О. [11].

Фінансові повноваження регіональної влади сильно відрізняються в залежності від країни, у якій вона функціонує. На її повноваження впливають наступні фактори:

1. Модель взаємовідносин між центральними органами влади та територіальною громадою. Дуже часто вона залежить від рівня демократії у суспільстві. Високий розвиток демократії стає теоретичною основою формування різноманітних теорій регіоналізму та передачі частини повноважень від центральних органів влади до територіальних громад. Становлення сталих та розвинутих демократичних інститутів створює інституційні передумови для розвитку територіальних громад, посилення їх ролі у вирішенні регіональних проблем та представництві регіональних інтересів. Активна участь громадян у політиці (активістська політична культура за Г.Алмондом) стають запорукою ефективного функціонування інститутів регіональної влади.

2. Важливим стає створення законодавчої бази для розвитку інститутів регіональної влади. Як правило, формуються межі компетенції таких органів влади, особливості їх формування та відносини з центральними органами влади та іншими регіональними інститутами [8, с. 52]. В окремих випадках регламентуються можливість регіональних органів влади брати активну участь навіть у міждержавних відносинах (право створювати транскордонні регіони та формувати владні інститути у них).

3. Важливе значення має й форма державного устрою. Як правило, вона прямо впливає на процес регіоналізації, стимулює, або й гальмує його [10]. Федеративні держави мають зна-

чно кращі умови для розвитку регіоналізму, оскільки їх суб'єкти федерації мають гарантовані правовою системою повноваження. В той же час унітарні держави мають значно менше можливостей розвитку регіоналізму, позаяк він супроводжується не лише інституційними змінами, але часто й правовими та адміністративними (зміна адміністративно-територіальних одиниць).

4. Певний вплив на розвиток регіоналізму, а отже й повноваження регіональної влади мають історичні традиції. Прикладом можуть слугувати ФРН та Австрія – країни, у яких традиційно регіональний поділ та специфіка завжди проявлялися дуже сильно. В подібних країнах регіоналізм має історичні традиції, а отже може додатково отримати легітимацію та підтримку як серед населення та регіональних інститутів так й серед центральних органів влади. Будь-які намагання останніх якось обмежити цей процес стикатимуться з непорозумінням з боку населення регіону, яке вбачатиме у подібних кроках посягання на обмеження своїх прав.

5. Фактор, що впливає на розвиток регіоналізму: наявність чи відсутність у країні сепаратистських тенденцій з боку певних регіонів. Наявність сепаратистських настроїв серед населення певного регіону призводитиме до того, що центральні органи влади намагатимуться обмежити, або занадто контролювати регіональні, побоюючись можливого наростання відцентрових тенденцій. Прикладом таких країн може слугувати Франція, яка тривалий час стикалася з проявами сепаратизму: корсиканського, бретонського, баскського, провансальського. Ще одним прикладом є Іспанія, яка постійно протистоїть сепаратистським тенденціям Каталонії та Країни Басків. За таких умов, природньо, центральні органи влади побоюватимуться передавати частину своїх повноважень регіональній владі через загрозу втрати суверенітету над територією регіону.

6. Шостим фактором хотілося б виділити вплив Європейського Союзу. Популярні серед європейської спільноти та політикуму ідеї децентралізації та регіоналізації призводять до розвитку ре-

форм та поступального розвитку країн у цьому напрямку. Надання широких повноважень регіонам та стимулювання транскордонного регіонального співробітництва стали, де-факто, одним із критеріїв євроінтеграції [1]. Прикладом можуть слугувати країни Центральної Європи, зокрема Польща, Чехія та Словаччина [11, с. 114], які швидкими темпами пройшли регіоналізацію, попри унітарний характер держав, та сприяли розвитку регіональних політичних інститутів, а отже й регіональної влади.

Фінансова компетенція регіональної влади пов'язана передусім із забезпеченням діяльності регіональної влади фінансовими ресурсами. Без можливості вільно розпоряджатися коштами, у межах компетенції, говорити про незалежність регіональної влади як такої не доводиться [7]. Метою фінансової діяльності місцевих органів влади є задоволення суспільних інтересів і потреб та сприяння соціально-економічному розвитку регіону. Наявність завдань і функцій, що покладаються на регіональну владу, є об'єктивною причиною необхідності фінансів для неї.

Існують дві основні моделі фінансових взаємовідносин між центральними органами влади та регіональною владою – фінансовий федералізм та фінансовий унітаризм. Вони логічно впливають з форми державного устрою.

Сутність першої моделі полягає у законодавчому закріпленні широких прав у використанні фінансів регіональною владою. Зокрема:

- значна автономія бюджетів різного рівня;
- договірно-правовий характер відносин між центральною та регіональними владами;
- чітке розмежування фіскальних та видаткових повноважень регіональної влади;
- закріплення за кожним рівнем влади достатніх фінансових ресурсів для забезпечення її роботи;
- організація міжбюджетних відносин, перерозподіл фінансових потоків, через консультації різних рівнів влади [2].

Фінансовий унітаризм передбачає, що основні принципи фінансування регіональної влади визначаються центральною владою. В ідеалі центральна влада дбає про дотримання єдиних стандартів фінансування, або перерозподіляє кошти. Зрозуміло, що унітарна модель є менш сприятливою для фінансового забезпечення функціонування регіональної влади. Прикладом такої моделі може слугувати Україна.

В рамках двох зазначених моделей взаємовідносин між центральними органами влади та регіональною владою, можна також виділити їх різновиди – фінансовий централізм та фінансовий децентралізм. Перший притаманний ультраунітарним державам (Китай, Північна Корея тощо) й не є предметом нашого розгляду, позаяк, фактично зводить нанівець сенс існування регіональної влади. Другий, навпаки, створює широкі можливості для вільного розпорядження регіональною владою фінансовими ресурсами, а отже й відносної незалежності від центральних органів влади.

Аналіз джерельної бази свідчить, що фінансові ресурси регіональної влади, як правило, є основними для розвитку регіональної влади, на них ґрунтується успішне здійснення останньою своїх повноважень та покладених на неї завдань. Така увага саме до фінансових аспектів пояснюється тим, що наявність фінансів робить регіональну владу, а у широкому розумінні самоврядування, дійсною та автономною від центральної влади. Говорячи про фінансові ресурси регіональної влади, ми можемо виділити декілька типів таких ресурсів: податки, державні трансфери, допомога структурних фондів ЄС та запозичення.

Податки надають переважну більшість фінансових ресурсів регіональній владі. Зокрема у 2010 р. в ЄС вони становили 108 900 000 000 євро, або 61% від загальної виручки [21]. Слід розрізняти прямі податки та непрямі податки. Пряме оподаткування в основному складається з чотирьох пунктів й становить близько трьох чвертей місцевих податкових надходжень, у тому числі груп муніципальних утворень:

1. податок на майно, оплачується фізичними та юридичними особами;
2. податок на нерухомість, виплачуються власникам земельних ділянок;
3. податок на незабудовані земельні ділянки;
4. бізнес-податок, що сплачується підприємствами [18].

З 2011 року, у ЄС було проведено реформу місцевих податків, яка призвела до зміни структури податків за рахунок перерозподілу «податків домогосподарств» (податок резидентів, податки на нерухомість, податки на земельні ділянки) між різними рівнями регіональної та місцевої влади та економічного стимулювання, новим механізмом оподаткування, підприємництва.

З 1 січня 2011 р. регіони стали застосовувати нову схему оподаткування:

1. податок на додану вартість підприємствам (CVAC) та єдиний податок на корпоративні мережі (IFER), але перестали отримувати податки на майно;

2. регіональні органи влади стали єдиними одержувачами податку на нерухомість, в тому числі їм передавалася регіональна частка цього податку.

3. житлово-комунального господарства, тим часом, користуються всіма трьома «податками домогосподарств». Регіональна влада також отримала вигоду з нових податкових надходжень, які частково замінили бізнес-податок (внесок землі в ДЗЗСЄ компаній, CVAE, IFER).

Непрямі податки. На їхню долю припадає лише частина місцевих податків, а тому вони становлять лише одну четверту частку місцевих ресурсів податку. Зауважимо, що в той час як непрямі податки є більш численними, вони більш чутливі до економічних умов. Частина з них, які утримуються галузі розвитку (наприклад, місцевий податок, оплата громадського транспорту, податок з туристів при оплаті готелів). На додаток до цього, податок на рекламу, азартні ігри в казино, підйомники.

З 1997 року фіскальний тиск у ЄС стабілізувався. Закон про фінанси в 1999 році вирішив припинити, починаючи з 2003 року, «зарплату» з податкової бази податку, додатковий податок, та регіональні податки на передачу власності, і запровадив скорочення реєстраційних зборів для відділів будівель і гаража. Закон про фінанси 2000 року поширив це скорочення на все майно (єдина ставка 3,6%). Додатковий бюджет в 2000 році скасував регіональну частку податкових оренд. І, нарешті, Закон про Фінанси 2001 року усунув диференціальний податок на автотранспортні засоби фізичних осіб і організацій [17].

Це зниження податків було компенсовано за рахунок держави, яка перетворилася у свого роду першу громаду платника податків. У 2004 році частка державних внесків склала чверть податкових надходжень, що зібрано громадами в рамках чотирьох прямих податків. З 2004 року така податкова компенсація з боку держави, яка перебувала до цього, за межами системи, була інтегрована в загальну фінансову операційну систему (DGF). З того часу прогрес і нові можливості оподаткування видаються здатними компенсувати регіональній владі зменшення її надходжень шляхом зменшення податкових зборів за рахунок місцевих податків. Така система дозволяє забезпечити фінансову самостійність регіональної влади, принаймні у ЄС.

Другий тип фінансових ресурсів регіональної влади, на якому ми зупинимося детально, державні трансфери, або державна підтримка. Як правило вона надається органам регіональної влади з боку центральної влади через систему грантів. Ця система складає другу категорію фінансових ресурсів регіональної влади в порядку важливості. Зокрема у 2010 р., в ЄС, державні трансфери склали 98 млрд. євро (46% від загальної виручки) і 99,5 млрд. євро в 2011 році [18]. В принципі подібні трансфери зростатимуть. Таке зростання пов'язане з двома явищами. По-перше, збільшення передачі повноважень від центральної влади до регіональної, що передбачає й передачу фінансових ресурсів. По-друге, диспропорція регіонального розвитку, що змушує

центральну владу шляхом перерозподілу бюджетних коштів та надання грантів стимулювати розвиток депресивних регіонів. У деяких країнах державні трансфери вже обігнали, за важливістю, податкові ресурси регіональної влади.

Фінансові трансфери з державних до регіональних органів влади прагнуть компенсувати зростання витрат, породжених передачею повноважень від центральних органів державної влади до місцевих органів влади. Фінансові трансфери в окремих випадках можуть набувати вигляду різноманітних пільг чи податкових преференцій регіону. Наприклад, у США реалізовується система державних фантів – блоки-гранти та категорійні гранти. Останні передбачають надання коштів під конкретні програми [13].

В цілому трансфери являють собою найбільшу частку фінансової підтримки з боку держави (41390000000 євро в 2011 році, або 69% усієї фінансової допомоги). Вона розподіляється між різними регіональними та місцевими органами влади наступним чином: - 40% загалом, - 30% в департаментах, - 17% ЕРСІ, - 13% у регіонах [18]. На додаток до цього діють окремі фонди, зокрема: фонд для виплати компенсації податку на додану вартість (ПДВ компенсаційний фонд), компенсації за звільнення, що стосуються місцевого оподаткування, кадрового компенсації реформи оподаткування бізнесу (DCRTP).

Розподіл найбільш державної підтримки на основі показників ресурсів (фінансовий потенціал, фінансовий потенціал, податкові зусилля, коефіцієнт податкового консолідації) і навантаження показників (чисельність населення, кількість бенефіціарів APL). Пожертвування можуть вільно використовуватися, тобто вони не прив'язані до конкретних витрат, і отримання їх відбувається автоматично. З 1996 року держава активніше почала контролювати розвиток своїх господарств.

Наступним видом фінансових ресурсів є кредит. Наразі він є третім за значенням серед фінансових ресурсів регіональних органів влади. Власне, частка кредитів у загальному обсязі фінан-

сових ресурсів регіональної влади неухильно знижується [22]. Принаймні про це свідчать дослідження французького науковця Ж.Маку. Місцеві органи влади мають автономію у справі запозичення, тобто вони не повинні отримувати попередній дозвіл від центральної влади до запозичення, але запозичення стосуються виключно нових інвестицій. Подібна практика призвела до кредитного буму з боку регіональних органів влади. Пік цього буму припав на початок 90-х рр. XX ст. Розвиток великої кількості програм місцевого чи регіонального рівня залежав від кредитних коштів. Проте, послаблення економіки країн ЄС та стабілізація й зниження інфляції зробили тягар кредитів регіональної влади непосильним. Тому наразі кредити хоч й залучаються, але їхня роль суттєво зменшилася й продовжує падати. За даними Ж.Маку, з 1997 року регіональна влада займається відновленням власних зусиль та інвестиційної спроможності, але завдяки пошуку власних коштів.

Крім вказаних фінансових ресурсів можемо говорити ще про один, але він притаманний лише країнам ЄС. Мова йде про структурні фонди ЄС. Нагадаємо, що ще Паризький договір (1952), що заснував Європейське співтовариство вугілля та сталі, містив положення про позики регіонам, де проводилася реструктуризація цих галузей промисловости. Згідно з Римським договором (1957), вже було засновано Європейський соціальний фонд з метою «поліпшення працевлаштування робітників і підвищення їхньої професійної мобільності в рамках Співтовариства». Стаття 41 подібним чином розширювала можливості використання сільськогосподарської політики як інструмента регіональної політики у сільській місцевості. До вступу Великої Британії, Ірландії і Данії було створено інструмент ширшої регіональної політики – Європейський фонд регіонального розвитку [10].

Договір про Європейський Союз (1991) – Маастрихтський договір – вніс поправки до Римського договору, створивши окремий розділ (XVI) про економічну і соціальну згуртованість

згідно з принципом, що діяльність різних фондів має бути скоординованою. Однак використання фондів усе ще здійснювалося через окремі встановлюючі статті і фрагментарно впроваджувалося через 7 (пізніше 8) цілей (objectives), які пересікають як різні фонди, так і ініціативи громад (Community Initiatives), що стосуються окремих проблем, спільних для регіонів [11]. Протягом 2000-2006 рр. структурні фонди були реформовані, їх кількість скоротилася до 3. Можемо зазначити, що вони є вагомим стимулом європейської політики регіоналізму. Зазвичай високорозвинені країни не отримують значних дотацій від структурних фондів. Як правило, вони фінансують найменш розвинені країни ЄС. Країни-аутсайдери – Греція, Ірландія, Португалія – можуть розраховувати на фінансування 75% вартості регіонального проекту з боку Структурних фондів (це була «стеля»), Іспанія – на 60%, Італія – на 50%, Великобританія – на 47,5%, Австрія – на 40%, Фінляндія, Німеччина, Швеція – на 35%, Франція – на 30%, нарешті, країни-лідери – Бельгія, Данія, Люксембург, Нідерланди – лише на 25% [10]. Остання група фінансувалася у таких обсягах здебільшого з політичних міркувань, адже за відносним показником ВВП на душу населення (ПКС) їм не було рівних в ЄС; громадяни цих країн мали, проте, знати, що сплачувані ними податки використовуються і на їхні потреби.

Таким чином виділяють 4 основні види фінансових ресурсів регіональної влади. Можливості їх впровадження та активного застосування залежать від моделей фінансових взаємовідносин між центральною владою та регіональною. Європейські тенденції свідчать про зростання ролі місцевих податків та державних трансферів у забезпеченні ресурсів регіональної влади, а також зниження ролі кредитів. Структурні фонди мають неоднакове значення для європейських країн. Високорозвинені країни мають менші можливості користуватися ними у той час як для слабкорозвинених країн вони є одним з головних джерел фінансових надходжень.

Отже, вивчення та використання європейського досвіду повинно стати вайливим елементом реформування української системи фінансування регіонального розвитку.

Література:

1. Агранофф Р. Огляд європейських традицій місцевого самоврядування / Роберт Агранофф [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/976-138-a5..> — Назва з екрану.
2. Барський Ю, Зінчук Ю. Теорія бюджетного стимулювання регіонального розвитку. / Юрій Барський, Юрій Зінчук [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_19_ekon/stat_19/38.pdf. — Назва з екрану.
3. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції у Європейський Союз / Сергій Бочаров [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.experts.in.ua/baza/analitic/index.php?ELEMENT_ID=45468. — Назва з екрану.
4. Гелей С.Д., Рутар С.М. Регіональні структури влади та місцевого самоврядування / С.Д.Гелей, С.М.Рутар [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://npu.edu.Ua/le-book/book/html/D/iplp_kspd_Gelei_Rutar/330.html. — Назва з екрану.
5. Демчишак Р, Прокіп А. Сутність регіональної влади, її рівні в країнах Європейського Союзу та Україні / Р. Демчишак, А. Прокіп [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_22/fail/Demchyshak.pdf. — Назва з екрану.
6. Каплій О. Реформування місцевого самоврядування у країнах Східної Європи: Порівняльно-правовий аналіз / О.Каплій [електронни ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.com.Ua/stattya/6127-reformuvannja-mistsevogo-samovrjaduvannja-u-krayinah-shidnoyi-evropi-porivnjajno-pravovij-analiz.html>. — Назва з екрану.
7. Каувенберг Жан-Клад, ван. Європейська Хартія регіональної демократії Головні питання 11 грудня 2007 р. / Жан-Клад ван Каувенберг [електронни ресурс]. – Режим доступу : despro.org.ua/img/.../european_charter_for_regional_democracy.doc с.3.. — Назва з екрану.

8. Кваша А.П. Децентралізація: проблеми і доцільність реалізації // Регіональна політика в Україні : Стан та перспективи розвитку : Міжнародна науково-практична конференція (24-25 травня 2000 р. Харків). – С. 50-55.
9. Копил Б. Досвід реформування місцевого самоврядування у країнах Європейського Союзу / В.Копил [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2010_4/doc/2/08.pdf. — Назва з екрану.
10. Кукарцев О. Інституціональні механізми реалізації регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев. [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/Unir/2007_19/17.pdf. — Назва з екрану.
11. Новікова Оксана Формування системи територіальної організації влади: досвід ЦСЄ // Актуальні проблеми Європейської та євроатлантичної інтеграції України (матеріали 8 регіональної науково-практичної конференції, 19 травня 2011р.) Дніпропетровськ. – С. 113-115.
12. Огляд ролі та практики укладання угод про регіональний розвиток у Європі [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.ssrp.org.ua/content/ukr/prjdoc/Regional_contracts_UA.pdf. — Назва з екрану.
13. Орлов О.Г. Зарубіжний досвід фінансування сталого розвитку регіону / О.Г. Орлов [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2012_1/22.pdf. — Назва з екрану.
14. Покотило Т. Вплив регіональної влади на формування інвестиційної привабливості регіону / Тетяна Покотило [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/19.pdf>. — Назва з екрану.
15. Школа І.М. Розвиток євро регіонів – шлях до інтеграції України в Європейське Співтовариство / І.М. Школа [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://univer.km.ua/visnyk/1376.pdf>. — Назва з екрану.
16. Borghetto E., Franchino F. The Role of Subnational Authorities in the Implementation of EU Directives / Enrico Borghetto, Fabio

- Franchino [електронни ресурс]. – Режим доступу : http://translate.google.com.ua/translate?hl=uk&sl=en&tl=uk&u=http%3A%2F%2Fwww.ihs.ac.at%2Fvienna%2Fpublication.php%3Ftool_action%3Ddownload_file%26id%3D970&anno=2. — Назва з екрану
17. Chapter 2 - Fiscal Federalism: Theory & Practice [електронни ресурс] – Режим доступу : http://www.rbi.org.in/scripts/bs_viewcontent.aspx?Id=1159. — Назва з екрану
18. Impôts, dotations de l'État et emprunt: les ressources des collectivités territoriales [електронни ресурс]. — Режим доступу : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-enjeux-des-finances-publiques/le-financement-des-collectivites-territoriales/lessentiel/impots-dotations-de-letat-et-emprunt-les-ressources-des-collectivites-territoriales.html>. — Назва з екрану.
19. Mead G.H. Mind, Self and Society from the Standpoint of Social Behaviorist / Edited by Charles W. Morris / G.H. Mead. – Chicago : University of Chicago. – 440 p. 286-287
20. Recommendation 79 (2000)1 on “The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity”, [електронни ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=896523&Site=COE>. — Назва з екрану.
21. Marcou G. Analytical tool for assessing the autonomy of first-tier local authorities / Gerard Marcou [електронни ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871651&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>. — Назва з екрану.
22. Haschke D. Local Government Administration in Germany / Dieter Haschke [електронни ресурс]. – Режим доступу : <http://translate.google.com.ua/translate?hl=uk&sl=en&tl=uk&u=http%3A%2F%2Fwww.iuscomp.org%2Fgla%2Fliterature%2Flocalgov.htm&anno=2>. — Назва з екрану.