

## ТЕМА 4. РЕГІОНАЛЬНІ ФІНАНСИ

1. Теоретичні аспекти і проблеми розбудови регіональних фінансів.
2. Структура системи регіональних фінансів.
3. Доходи місцевих бюджетів.
4. Характеристика видатків місцевих бюджетів.

### 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ І ПРОБЛЕМИ РОЗБУДОВИ РЕГІОНАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

Бюджетні відносини будь-якої держави ґрунтуються на розподілі компетенції і відповідальності за виконання конкретних функцій між органами центральної та регіональної влади.

***Регіональні фінанси** – це система економічних відносин, за допомогою яких здійснюється розподіл і перерозподіл національного доходу на соціально-економічний розвиток територій.*

Через територіальні фінанси держава забезпечує місцеве самоврядування.

***Місьцеве самоврядування** "означає право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення"*

Функції виконавчої влади як у федеративних, так і в унітарних державах є більш-менш децентралізованими, тобто частково передаються регіональним і місцевим органам влади. Децентралізація компетенції сприяє кращому вирішенню індивідуальних потреб громадян на своїй території. У тих випадках, коли споживання певного суспільного блага обмежене колом жителів адміністративно-територіальної одиниці, економічно доцільно надати органам влади адміністративно-територіальної одиниці компетенції з прийняття рішень про обсяги фінансування цих благ. З позицій економічної теорії компетенцію з прийняття рішень доцільно передавати вищому рівню у випадку, коли користувачами одних і тих же благ є жителі декількох адміністративних одиниць або коли можна знизити витрати за рахунок збільшення масштабу надання суспільних благ. Тобто у сучасному демократичному суспільстві закріплення компетенції надання суспільних послуг за вищим рівнем державної влади здійснюється лише у тому випадку, коли вони можуть там виконуватися з вищою економічною і/ або політичною ефективністю.

Процеси децентралізації функцій виконавчої влади можуть відбуватися у двох формах: делегування повноважень або передачі певних функцій місцевим органам влади.

У випадку делегування повноважень має місце ієрархічна залежність того, кому їх передають, від того, хто передає. Це означає обмеження свободи місцевих органів влади.

При передачі функцій ієрархічної залежності немає. При цьому правова і економічна єдність держави забезпечується тим, що всі дії здійснюються в рамках закону. Згідно з конституціями багатьох європейських держав місцеві органи влади з деяких функцій мають виключні повноваження, а частину функцій виконують за дорученням вищих органів влади.

У Бюджетному кодексі України здійснено розмежування компетенції і відповідальності за виконання функцій центральної, регіональної влади та органів місцевого самоврядування, а отже – і умов фінансування відповідних витрат.

До прийняття Бюджетного кодексу власні джерела доходів місцевих бюджетів забезпечували їх потреби лише на 8–10 відсотків, у майбутньому передбачено підвищити цю долю до 14 %.

Згідно з положеннями Бюджетного кодексу за структурою доходів місцевих бюджетів Україна наближається до таких держав, як Франція й Іспанія, де місцеві органи влади є переважно виконавцями рішень центральної влади. В Іспанії місцеві бюджети одержують однакову суму коштів у розрахунку на одного жителя.

Досвід міжбюджетних відносин у Канаді свідчить про доцільність регулювання трансфертних виплат в залежності від економічної ситуації.

Одночасно з централізованим визначенням обсягу фінансових коштів у Великобританії використовуються нові інструменти обмеження витрат місцевих бюджетів. Так, при збільшенні витрат місцевих бюджетів понад 1 % від встановленого рівня, збільшується на 4 відсотки навантаження по надходженням від подушного податку. Оскільки подушний податок сплачують усі дорослі жителі Великобританії в однаковому розмірі, то його збільшення викликає невдоволення виборців, що стримує місцеві органи влади від надмірного збільшення витратної частини бюджету.

. У 1998 році у Польщі наприклад, розпочалася реформа щодо розширення самостійності та повноважень органів місцевого самоврядування. В умовах реформ, що проводяться в країнах з транзитивною економікою, податки фактично виконують функцію цін на суспільні блага:

збільшення споживання суспільних благ вимагає вищих витрат, а значить – вищих податків від громадян.

Закордонний досвід Бельгії, Данії, Німеччини, Італії та Норвегії показує, що від 79 до 90 відсотків усіх доходів місцевих бюджетів забезпечуються у вигляді податку на прибуток і доходи фізичних осіб. Як правило, у більшості цих країн поряд із загальнодержавними податками на прибуток підприємств і доходи фізичних осіб існують аналогічні місцеві податки або встановлюються місцеві надбавки до цього податку. Решту доходів місцевих бюджетів у цих країнах становлять податки на майно і непрямі податки на товари й послуги.

В Ірландії, Великобританії та США від 70 до 100 відсотків доходів місцевих бюджетів становлять податки на майно. Решту доходів місцевих бюджетів формують непрямі податки на товари й послуги.

Окремо можна виділити Францію, де до 35 % доходів становлять податки на майно, 20 % – податки на прибуток підприємств і доходи населення, приблизно 35 % – інші види місцевих податків.

Нещодавно прийнятий Бюджетний кодекс України змінює розподіл доходів між рівнями бюджетної системи.

До *доходів, що закріплюються* за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори: прибутковий податок з громадян; державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам; плата за ліцензії на впровадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад; плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад; плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; надходження від адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Ці обов'язкові закріплені податки і збори становлять так званий *кошик доходів* місцевих бюджетів.

У зв'язку із закріпленням за місцевими бюджетами прибуткового податку з громадян значно зростає зацікавленість місцевої влади у своєчасній і повній виплаті заробітної плати підприємствами усіх форм власності. Крім того, під пильною увагою місцевих властей будуть підприємства комунальної власності, у прибутковості яких прямо зацікавлена місцева влада. Але й надалі фінансування делегованих повноважень значною мірою здійснюватиметься за рахунок трансфертів з державного бюджету.

За рахунок закріплених джерел формується кошик номер один місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень. До складу кошика власних доходів місцевих бюджетів, з яких фінансуються власні повноваження, включаються такі надходження: платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, податок на промисел, місцеві податки і збори, фіксований сільськогосподарський податок у частині, що належить відповідним бюджетам, дотації вирівнювання, субвенції на фінансування пільг і субсидій для населення.

Доходи обласних бюджетів визначено як 25 % від “кошика доходів”, які збираються на території області, та трансфертів з державного бюджету і бюджетів міст, сіл і селищ на виконання спільних програм.

Питання доходної бази місцевих бюджетів, незважаючи на всю його важливість, є похідним від розмежування функцій і відповідальності між ланками бюджетної системи.

У методичному плані всі види послуг, що надаються з місцевих бюджетів, можуть бути згруповані за такими напрямками:

- довгострокові послуги: економічний розвиток території, захист природних ресурсів, навколишнього середовища тощо;
- поточні послуги, які повинні надаватись усім громадянам на мінімальному рівні: послуги закладів освіти, охорони здоров'я, культурне обслуговування;
- послуги щодо захисту прав громадян, до яких слід віднести: утримання правоохоронних органів, органів пожежної безпеки та інші;
- послуги з метою створення соціальних зручностей: житлово-комунальне господарство, інформаційна, дорожньо-транспортна інфраструктура.

На основі надання територіальним органам влади відповідних повноважень і коштів здійснюється фінансування середньої шкільної освіти, охорони здоров'я, комунального господарства, будівництва й утримання доріг. За рахунок коштів регіональних фінансів в Україні стали фінансуватися не тільки загальноосвітні школи, але й вищі навчальні заклади першого й другого рівнів акредитації, крупні об'єкти охорони здоров'я, заходи щодо охорони навколишнього середовища.

За сучасних умов місцеві органи влади покликані забезпечити комплексний розвиток регіонів, пропорційний розвиток виробничої і невиробничої сфер на підвідомчих територіях. Ці фактори визначають необхідність подальшого зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, вирішення проблем формування й використання фінансових ресурсів регіонів.

Для планування видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень Бюджетний кодекс передбачає використання нормативів бюджетної забезпеченості. Для їх практичного застосування знадобиться розвиток теоретичних досліджень і методичних розробок з цієї проблеми.

## **2. СТРУКТУРА СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНИХ ФІНАНСІВ**

До складу ланок системи регіональних фінансів належать: місцеві бюджети, кошти суб'єктів господарювання, територіальні цільові бюджетні фонди, позикові кошти.

*Головною частиною регіональних фінансів є місцеві бюджети.*

*Другу важливу складову частину* регіональних фінансів становлять кошти суб'єктів господарювання:

1) фінансові ресурси підприємств, що знаходяться у муніципальній власності (здебільшого це комунальні підприємства);

2) фінансові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності. Для соціальної підтримки своїх робітників суб'єкти господарювання будують і купують житлові будинки, квартири, дитячі дошкільні заклади, медичні заклади, будинки відпочинку тощо.

За допомогою регіональних фінансів держава забезпечує розвиток і розміщення продуктивних сил, вирівнює соціально-економічний розвиток територій.

За кордоном важливу частину системи державного регулювання економіки становлять регіональні програми. Програми регіонального розвитку й відповідні регіональні бюджетні фонди створені у всіх країнах Європейського співтовариства.

Особливу роль у регіональній політиці, поряд з адміністративними методами, повинно відігравати економічне стимулювання розвитку виробництва. Воно включає розвиток мережі ринкової інфраструктури та гнучке застосування методів прямого й опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси: надання трансфертів, податкових пільг, встановлення спеціальних режимів інвестування, організацію вільних економічних зон.

## **3. ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

У відповідності до ратифікованої українським урядом Європейської хартії про місцеве самоврядування і Законом України про місцеве самоврядування *"місцеві власті мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень"*.

Економічна автономізація регіонів має своїм підґрунтям перерозподіл функцій, прав, обов'язків і відповідальності між центральними й місцевими органами влади

Обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим Конституцією або законами. Основу фінансового забезпечення регіонів становлять бюджети всіх рівнів: обласного, районного, міського, сільського, селищного.

*Коефіцієнт відносної податкової спроможності області визначається як відношення сукупних надходжень від загальнодержавних податків і зборів, зібраних на території області за ряд років, до відповідного показника в цілому по Україні (за винятком надходжень у цільові фонди, ПДВ, плати за землю, мита, місцевих податків). Добуток цього коефіцієнта на кількість населення області буде дорівнювати прогнозованому обсягу бюджету області на майбутній рік. У цілому це має стимулювати регіони до нарощування власної податкової бази.*

#### 4. ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У Бюджетному кодексі здійснено закріплення джерел доходів і напрямків видатків місцевих бюджетів. Розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів повинно здійснюватися таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, властивими для кожного бюджету, і джерелами доходів.

Основні напрямки використання видаткової частини місцевих бюджетів характеризує рисунок 4.1.



Рис. 4.1 – Напрямки використання коштів місцевих бюджетів

Видаткова частина регіональних бюджетів розраховується відповідно до діючого законодавства, норм і нормативів і направляється в першу чергу на соціальний захист населення і здійснення соціально-культурних заходів.