

ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Здійснено огляд європейських моделей місцевого бюджету та узагальнення досвіду країн Європи щодо впливу держави на їх формування.

Ключові слова: місцеві бюджети, децентралізація, самостійність місцевих бюджетів, доходи і видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини.

In the article an overview of European models of local and international experience in Europe on state influence on their formation.

Key words: local budgets, decentralization, autonomy of local budgets, revenues and expenditures of local budgets analyzed.

Вивчення досвіду зарубіжних країн у галузі управління формуванням місцевих бюджетів і пошук шляхів його застосування в Україні має велике значення для розвитку та вдосконалення методів державного управління бюджетним процесом. Як зазначена Н. Мирна, “в умовах посилення інтеграції України у Світове співтовариство певний науковий та практичний інтерес представляє досвід країн – членів Європейського Союзу та можливостей його використання в сучасних процесах державотворення” [9, с. 60].

Система місцевих бюджетів існує в усіх країнах світу. Її розвиток і функції зумовлені низкою національних, політичних, економічних чинників [4, с. 33]. У різних країнах накопичений досвід з розробки та виконання комплексу заходів державного регулювання бюджетної сфери в умовах трансформації економіки, який з урахуванням особливостей української економіки, можна використати в господарській практиці.

Питанням регулювання місцевих бюджетів присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників. Проблеми вдосконалення державного управління місцевими бюджетами, збільшення доходної бази місцевих бюджетів нашли своє відображення в роботах таких вітчизняних і закордонних учених, як: Н. Бойцун, В. Іваненко, Ж. Зіллер, Б. Карпінський, К. Кронваль, Л. Миргородська, Н. Мирна, К. Плоккер, Г. Поляка, С. Хагрут, Г. Холлис, І. Януль. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зазначити, що існує необхідність в її подальшому дослідженні. Це зумовлено наявністю дискусійних питань, що пов'язані з децентралізацією управління бюджетною системою за умов зміни парадигми державного регулювання; недостатністю досліджень, в яких аналізується управлінський потенціал місцевих бюджетів та доходів і видатків, що становлять їх структуру.

Метою даної роботи є огляд європейських моделей місцевого бюджету та узагальнення досвіду країн Європи стосовно впливу держави на їх формування.

Специфічною рисою сучасного розвитку бюджетних систем країн Європи стає зростання значущості місцевих бюджетів, які є важливою ланкою фінансових систем, що під впливом зростання обсягів діяльності, розширення та ускладнення управління національним господарством дедалі більшою мірою використовується з метою делегування органам місцевого самоврядування функцій регулювання суспільно-господарських процесів у регіонах, згладжування диспропорцій у розвитку їх економічної та соціальної інфраструктури тощо [2].

Так, наприклад, у Великобританії більша частина соціально-економічних послуг населенню надається на місцевому рівні і фінансується з місцевих бюджетів. Аналогічна картина спостерігається у Швеції, Нідерландах, Норвегії, Португалії. Бюджети розвинених країн виступають як гарант національних інтересів, зміцнення позицій держави на міжнародному ринку товарів, капіталів і послуг [1, с. 39].

Формування доходів місцевих бюджетів, утім, як і всіх ланок фінансових систем у зарубіжній практиці відбувається шляхом перерозподілу національного доходу за допомогою таких характерних для використання державою важелів, як податки, позики, емісія грошей.

Аналіз показує, що в Європі існує ціла низка розвинених держав, де місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто практично не залежать або слабо залежать від бюджету центральної адміністрації. Це – Іспанія, Австрія, Швейцарія, Швеція. У названих країнах фінансова автономія місцевих бюджетів існує в інтервалі від 98 до 70 % відповідно.

У Франції, Фінляндії, Бельгії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 70 до 55 %. Основу їх фінансової автономії становлять місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків. Тому вживання терміна “податкова автономія” стосовно місцевих бюджетів європейських країн цілком правомірне. Автономія місцевих бюджетів у скандинавських країнах забезпечується в основному стягуванням прямих місцевих податків (майнового, або податку на успадковану нерухому власність). У Швеції прямі місцеві податки становлять майже 64,3 % поточних доходів, у Норвегії – 55,2 % [7, с. 66].

У деяких країнах Європи місцеві бюджети при формуванні своїх поточних доходів вирішальною мірою залежать від трансфертів із бюджету центральної адміністрації. Це – Італія, Ірландія, Португалія. Тут

трансфери становлять відповідно від 80 до 60 % поточних доходів [Там же, с. 67]. Така централізація бюджетних ресурсів є негативним явищем, оскільки фінансова залежність місцевих органів влади від центру зменшує потенційні можливості економічного розвитку регіонів.

За критерієм видів податкових доходів місцевих бюджетів країни Європи можна поділити на три групи: 1) країни з високим рівнем надходжень від податку на майно (Великобританія, Люксембург, Португалія, Ірландія, Нідерланди); 2) країни з високою питомою вагою прибуткового податку (країни Північної Європи); 3) країни зі змішаними доходами, що є комбінацією податків на майно, прибуткових податків, податків із продажу (країни Південної Європи: Кіпр, Іспанія, Бельгія, Італія) [11, с. 2].

Провідна роль у формуванні доходів бюджетних систем зарубіжних країн належить податкам. Вони використовуються державою як визначальний інструмент перерозподілу національного доходу і є основою доходної бази в таких ланках фінансової системи, як державний бюджет і місцеві фінанси, а також як спеціальні урядові фонди. Центральні органи держави користуються найважливішими із загальнонаціональних міркувань податками, а за місцевою владою (муніципалітетами) закріплені менш значні податки, які водночас визначальні для формування місцевих бюджетів [11, с. 5].

У більшості країн, де основу доходів місцевих бюджетів становить прибутковий податок, місцеві органи влади не встановлюють ставки податку, а одержують фіксований відсоток від загального обсягу надходжень. Високий обсяг надходжень прибуткового податку у країнах Північної Європи пояснюється високим рівнем доходів населення [6, с. 125].

Податок на майно є основним джерелом доходів місцевих бюджетів Англії і Португалії. Науковці інтерпретують податок на майно як оплату вартості суспільних товарів і послуг, що пропонуються місцевим органам влади, оскільки домовласники й підприємці обирають місце проживання, що забезпечує оптимальне співвідношення вартості майна і якості суспільних послуг [10, с. 9].

Чинні системи бюджетів у зарубіжних країнах можна згрупувати, як пропонує Б. А. Карпінський, у три основні моделі:

1. Модель системи бюджетів базується на повному розподілі окремих податків між різними адміністративними рівнями влади й на закріпленні їх за відповідними рівнями системи бюджетів у законодавчому порядку. Така модель частково характерна для США.

2. Модель пайового розподілу основних податків між різними адміністративними рівнями влади, що відображено в законодавчих актах, і відповідне закріплення цих часток за рівнями системи бюджетів. Подібна модель частково характерна для Німеччини.

3. Модель застосування спільної бази оподаткування різними рівнями влади. При цьому кожен рівень влади встановлює власну ставку на основі однієї бази оподаткування, а загальна ставка оподаткування є сумою відповідних податкових ставок різних рівнів влади. Така модель характерна для Швеції [5, с. 9].

Спрямованість на ефективне використання та кінцевий результат – саме такий підхід використовують при плануванні бюджету економічно розвинені країни Європи.

При формуванні доходів місцевих бюджетів європейських держав перевага може бути віддана або принципу бюджетної еквівалентності, або принципу національної солідарності.

В основі першого з них лежать ідеї податкової справедливості, застосовувані в даному випадку по відношенню не тільки щодо окремих громадян або підприємств, а й до жителів регіону в цілому. Згідно з цим принципом, доходи місцевих бюджетів повинні відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть жителі регіону, отже, можливості одержання ними суспільних благ і послуг, які надаються за рахунок місцевих бюджетів, повинні зростати зі збільшенням обсягу податків, які збираються в даному регіоні.

В основі другого принципу лежать не тільки загальні міркування громадянської солідарності, а й низка економічних аргументів, згідно з якими держава має прагнути вирівнювання, певною мірою, фінансових можливостей регіонів. По-перше, держава гарантує надання громадянам низки соціальних послуг на певному рівні. Послуги у сферах освіти й охорони здоров'я є важливими з точки зору створення рівних стартових умов для молоді з різних регіонів країни. По-друге, низький рівень розвитку в будь-яких регіонах, наприклад транспортної інфраструктури і засобів зв'язку, призводить до неефективного міжрегіонального переміщення капіталів, праці та виробничих факторів. У багатьох випадках регіональна диференціація податкових надходжень зумовлена технікою стягнення податків і з огляду на це теж може вимагати перерозподілу доходів.

В Україні одним із завдань, що його передбачається вирішувати в рамках стратегії бюджетної реформи, є бюджетна децентралізація. Але в рамках нової концепції, як і свого часу при підготовці Бюджетного кодексу України, ця проблема зводиться до підвищення бюджетної самостійності місцевих органів влади та збільшення доходів місцевих бюджетів. Хоча досвід останніх років переконливо свідчить, що така постановка питання не дає змоги створити бюджетну систему, що сприяє відповідальному виконанню функцій публічної влади та ефективному використанню ресурсів національної економіки.

З підвищенням ролі регіонів ЄС дедалі заохочує розвиток не національних, а місцевих програм, що відповідає курсу децентралізації управління. Так, у Франції роль регіону значно менша, ніж роль департаменту та комуни (частка видатків регіонів у всіх місцевих бюджетах становить 12 % проти 45 % департаментів і 40 % комун) [10].

Слід зазначити, що ефективна організація державної влади розвинутих країн базується на її децентралізації, але поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування. Децентралізована модель довела свою перевагу над централізованою лише в умовах сталого соціально-економічного розвитку і може впроваджуватися в Україні з огляду на вітчизняні соціально-економічні, а так само політичні умови з великою обережністю. Існує позитивний приклад Чехії, Словаччини, Угорщини, Польщі. Так, у Польщі наприкінці 1990-х рр. скасовано адміністративні органи на місцевому рівні, а управління передане до виборних органів місцевого самоуправління. Цей процес розпочався в 2000 р. і в Чехії.

В Україні у зв'язку з відсутністю стабільних заходів, спрямованих на сталий соціально-економічний розвиток, процес децентралізації міжбюджетних відносин здійснюється майже непомітними, досить повільними темпами, хоча деякі спроби робляться. На 2010 р. до складу видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, включено кошти на забезпечення реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів, які раніше фінансувалися за рахунок субвенцій з державного бюджету.

Слід зазначити, що в більшості країн Західної Європи базова одиниця (або нижчий рівень місцевого управління) відповідає місцевій громаді, і перевага віддається багаторівневій системі, при якій більш масштабна діяльність здійснюється вищим рівнем влади (наприклад, графства у Великобританії, департаменти у Франції, райони в Німеччині). Франція, Італія, Іспанія, крім того, мають додатковий рівень місцевого управління на регіональному рівні. Натомість у федеративних країнах (Німеччині, Австрії) землі є найвищим рівнем субнаціонального управління. Вищий рівень здійснює основне планування та допомагає підготовкою спеціалістів, а нижчий – щоденно безпосередньо надає послуги населенню. Місцева влада надає такі типи послуг: розвиток громади; розвиток довкілля; соціальні, освітні, охорони здоров'я; комунальні; дозвілля; захисні (поліція, пожежна служба, захист споживачів) [3, с. 38].

У розвинутих країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найефективніший спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління, щоб позбутися неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн і великих країн, що розвиваються, в середині 1990-х рр. здійснили кроки в напрямі децентралізації [9, с. 35].

Фіскальна децентралізація – це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. Основою положенням ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу [10, с. 38]. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами. Предметом фіскальної децентралізації виступає єдина система державних фінансів та єдині правила оподаткування, розробки і виконання бюджету.

Децентралізація є ключовим виміром переходу від командної до ринкової економіки. Як надзвичайно широкий економічний процес фіскальна децентралізація включає не тільки перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень, а й зміну ролі та місця органів управління в економіці. Майже всі країни, в яких функціонувала командна економіка, прийшли до розуміння того, що загальний рівень діяльності державного сектора має бути скорочений з одночасним посиленням місцевого самоврядування як одного з вирішальних інститутів демократії.

Загальне поняття фіскальної децентралізації включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин і охоплює багато сфер діяльності – від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів і підтримки системи соціального страхування. Добре розроблена політика фіскальної децентралізації має не тільки посилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень.

Децентралізація тісно пов'язана з організацією системи державного управління. Вона сприяє побудові ефективних взаємовідносин між центральним урядом і органами управління на локальному рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два чинники: політичний, тобто як реакція знизу на жорсткий контроль центру в минулому, так і намагання центру провести приватизацію і послабити напружену фіскальну ситуацію; економічний, тобто усвідомлення необхідності ефективнішого використання ресурсів.

Проводячи політику фіскальної децентралізації, необхідно: по-перше, чітко сформулювати цілі; по-друге, визначити роль держави в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема у здійсненні економічної політики країни; по-третє, врахувати, що фіскальна децентралізація може посилити прагнення територій з більш потужним економічним потенціалом до більшої автономності. Цілями фіскальної децентралізації є справедливе надання послуг, ефективний розподіл видатків, макроекономічне зростання та стабільність [9, с. 10].

Одним з основних аргументів на користь фіскальної децентралізації називається наближення управління до громадян, тобто посадові особи органів місцевого самоврядування більше проінформовані про потреби громадян і тому можуть їх краще задовольнити.

За більшої фіскальної децентралізації полегшується співпраця органів місцевого самоврядування з приватним сектором, за якої обидві сторони можуть бути реальними партнерами. Це підвищує ефективність

діяльності недержавних структур, зменшує видатки місцевих бюджетів на виконання невласливих їм завдань, заохочує підприємців, громадські організації, приватні фонди вкладати кошти у розвиток місцевої інфраструктури.

Децентралізація може певним чином сприяти макроекономічній стабілізації та зупиненню зростанню видатків центрального уряду. Існує тісний зв'язок процесів децентралізації і приватизації. Крім цього, фінансова децентралізація має важливий економічний аспект, оскільки створює умови для економічної конкуренції між регіонами та населеними пунктами [Там же, с. 12].

Узагальнюючи досвід розвинутих країн світу, можна запропонувати декілька заходів, які б було доцільно використати у вітчизняній системі державного управління формуванням місцевих бюджетів.

Однією з головних рис формування бюджетів західних країн є принцип бюджетної децентралізації. У більшості економічно розвинутих країнах саме місцеві бюджети відповідальні за розвиток країни на регіональному рівні, виконання програм соціального характеру та впровадження програм подолання економічної кризи. Тому, базуючись на світовому досвіді управління місцевими бюджетами, в Україні необхідно збільшувати фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Лише за умови надання органам місцевого самоврядування фінансової незалежності та можливості самостійно приймати рішення в бюджетній сфері можливо підвищити відповідальність органів місцевої влади в питаннях розвитку регіонів. Крім того, зі збільшенням відповідальності місцевих органів влади за прийняття рішення у фінансовій сфері з боку органів місцевого самоврядування збільшиться контроль за ефективним використанням ресурсів місцевого бюджету.

В Україні доцільно більше уваги приділяти місцевим податкам і зборам, які є однією з основних статей доходів місцевих бюджетів у розвинених країнах. З цією метою необхідно розширити перелік місцевих податків.

Обґрунтованим є розширення переліку місцевих податків в Україні такими податками і зборами, надходження яких були б вагомими та мали постійний характер. Доцільно в Україні віднести до переліку місцевих податків майнові податки: на нерухоме майно, на землю, на спадщину. Віднесення до переліку місцевих майнових податків гарантують стабільні та вагомі надходження доходів у місцеві бюджети. Особливо це відноситься до податків на нерухоме майно та землю, адже останнім часом ці види майна є високоприбутковим вкладенням фінансових ресурсів для громадян України. Крім того, останнім часом, за рахунок бурхливого розвитку фінансового ринку, зокрема стрімкого розвитку банківської сфери, збільшилися можливості населення країни щодо придбання нерухомості у кредит.

Практично в усіх розвинутих країнах затверджено правову основу місцевого оподаткування. Закони, що використовуються в економічно розвинутих країнах для регламентації взаємовідносин у бюджетній сфері, зокрема в частині місцевих податків, мають чітку понятійну та категоріальну базу. Крім того, законодавчі акти економічно розвинутих країн пристосовані до реалій сучасного життя та відповідають вимогам економічного розвитку суспільства. В Україні також необхідно прийняти закон "Про місцеві податки і збори" з урахуванням існуючого світового досвіду. У законі потрібно чітко визначити перелік податків, що мають відноситися до місцевих, порядок їх сплати, можливість відстрочки платежів і можливість використання податкових кредитів.

Крім того, в Україні, де екологічна ситуація залишається критичною, слід збільшити ставки екологічних податків і більш інтенсивно використовувати екологічне оподаткування. Так, наприклад, у низці західних країн оподатковуються порушення норм використання міндобриб і пестицидів, збільшення вмісту свинцю в пальному, використання шкідливих технологій виробництва.

В Україні необхідно також посилити контроль за стягненням податків екологічного значення, особливо в регіонах з поганим екологічним становищем, перевантажених важкими галузями виробництва, високою щільністю населення, високим рівнем забруднення природного середовища, високим рівнем професійних та онкологічних захворювань.

Проблема державного управління бюджетними відносинами в країні має науковий і практичний інтерес, крім того набуває все більшої актуальності в умовах відсутності достатньої доходної бази місцевих бюджетів України. Узагальнення наукових досліджень, теоретичного та практичного досвіду у сфері державного управління місцевими бюджетами надасть можливість виділити основні напрямки підвищення ролі місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіонів. Лише за таких умов територіальні громади із дотаційних здатні перетворитися на самостійні суб'єкти, які спроможні за рахунок власних коштів розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми в регіоні.

Література:

1. *Бойцун Н. Є.* Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні / Н. Є. Бойцун // *Фінанси України*. – 2008. – № 5. – С. 6–11.
2. *Бюджетная система России* : [учебник для вузов] / под ред. проф. Г. Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 550 с.
3. *Зіллер Жак.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Жак Зіллер ; [пер. з фр. В. Ховхуна]. – К. : Основи, 2006. – 419 с.
4. *Іваненко В. О.* Місце та роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування / В. О. Іваненко // *Фінанси України*. – 2005. – № 4. – С. 32–34.

5. *Карпінський Б. А.* Основи збалансованості фінансової системи держави / Б. А. Карпінський, О. В. Герасименко // *Фінанси України*. – 2003. – № 1. – С. 77–81.
6. Местное самоуправление в Швеции. Традиции и современность / Хагрут Сорен, Кронваль Кай, Рибедаль Курт, Рюдебек Карин. – Стокгольм, 2006. – 116 с.
7. *Миргородська Л. О.* Фінансові системи зарубіжних країн : [навч. посіб.] / Л. О. Миргородська. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 240 с.
8. *Мирна Н. В.* Інституціональні засади регіональної політики країн-членів Європейського Союзу / Н. В. Мирна // *Менеджер*. – 2004. – № 3 (29). – С. 57–61.
9. *Холлис Г.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер / Европ. Экспертн. служба по программе Тасис. – Брюссель, 1995. – 328 с.
10. *Юрій С. І.* Бюджетна система України : [навч. посіб.] / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
11. *Януль І. Є.* Бюджетний процес в Україні та напрямки його вдосконалення / І. Є. Януль // *Фінанси України*. – 2005. – № 9. – С. 25–29.

Надійшла до редколегії 29.09.2010 р.