

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПОТРЕБ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Анотація. Розглянуто зарубіжний досвід фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад на рівні конституційного та організаційного закріплення повноважень органів місцевого самоврядування.

Анотация. Рассмотрен зарубежный опыт финансирования социально-экономических потребностей административно-территориальных формирований на уровне конституционного и организационного закрепления полномочий органов местного самоуправления.

Annotation. The experience of foreign financing of socio-economic needs of local communities at the constitutional and institutional strengthening the powers of local governments is considered.

Ключові слова: місцеве самоврядування, міжбюджетні відносини, повноваження органів місцевого самоврядування, доходи місцевих бюджетів, видатки органів місцевого самоврядування.

Проведені дослідження процесу становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні дозволили виявити цілий ряд загальнодержавних проблем у сфері забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування. До найбільш актуальних слід віднести: недосконалий розподіл повноважень та відповідальності між учасниками бюджетного процесу; недостатність власних стабільних доходів та низьку частку місцевих податкових надходжень у складі місцевих бюджетів; високу залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів; відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку як окремої адміністративно-територіальної одиниці, так і країни в цілому. Наявність вищезазначених проблем свідчить про досить низький рівень забезпеченості фінансовими ресурсами, якими можуть розпоряджатися органи місцевого самоврядування при вирішенні питань фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад.

Сучасні економічні реалії потребують подальшого вдосконалення міжбюджетних відносин. Підвищення рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, а відповідно і територіальних громад, можливо досягнути шляхом розширення для органів місцевого самоврядування повноважень щодо надання суспільних благ, послуг та виконання соціальних зобов'язань. Більшість зарубіжних держав прагнуть створити необхідні умови для своїх територіальних формувань, які б дозволили максимально реалізувати їх можливості та збільшити внесок у національну економіку. У зв'язку з цим доречно вивчити багатий досвід економічно розвинених країн у сфері фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад з метою виявлення можливостей його впровадження в Україні.

Вагомий внесок у вивчення світового досвіду розвинених країн у цій сфері суспільних відносин зробили вітчизняні

та зарубіжні вчені і практики: С. Слухай, О. Гончаренко, О. Чернявська (Волкова), В. Зайчикова, І. Луніна, К. Павлюк, Л. Демиденко, О. Кириленко, В. Кравченко, Г. Семенов, Л. Панасюк, С. Буковинський, Т. Бондарук, В. Буряк, В. Барецький, А. Вагнер, М. Фрідмен та ін. Разом з тим, необхідність вирішення проблем, що виникають сьогодні у процесі становлення та розвитку міжбюджетних відносин в Україні, потребує подальших наукових досліджень та постійного перегляду вітчизняного і зарубіжного досвіду з метою пошуку найбільш ефективних методів фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад. Вищевикладене й свідчить про актуальність даного дослідження.

Метою статті є узагальнення зарубіжного досвіду фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад та оцінка можливості його використання в Україні.

Вивчення та узагальнення зарубіжного досвіду щодо фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад здійснено шляхом оцінки процесів, що характеризують дане явище на рівні конституційного та організаційного закріплення повноважень органів місцевого самоврядування.

Конституційний підхід розподілу функцій між центральною та місцевою владою дозволяє розглянути його особливості залежно від форми державного устрою, системи управління та структури бюджетної системи в державі.

Залежно від форми державного устрою та управління, доречно виділити країни з федеральним устроєм та унітарною формою правління [1, с. 37]. Унітарна форма правління надає всі повноваження національному уряду, влада якого обмежується тільки повноваженнями конституції. Унітарна форма правління є домінуючою і, в основному, використовується європейськими країнами, включаючи Данію, Францію, Англію, Японію, Норвегію, Іспанію, Італію та Швецію. Система місцевих бюджетів в унітарних країнах встановлюється на основі єдиного загальнодержавного законодавства. Середні ланки самоврядування унітарних країн, як правило, не мають фіскального органу, якому підпорядковуються органи нижчого рівня.

Федеральна система забезпечує розподіл повноважень між національним урядом та урядами різних рівнів. Федеральну систему мають такі країни, як США, Канада, ФРН, Росія. Федералізм допускає незалежне виконання завдань у регіональних адміністративних зонах. Види місцевих бюджетів у федеративних країнах визначаються на основі законодавства кожного суб'єкта федерації.

Іншим напрямом дослідження є аналіз механізму організації влади на місцях, що визначається особливостями побудови англо-американської та континентальної (рейнської) моделі національних економік.

Характерними рисами англо-американської моделі є: значна автономія органів місцевого самоврядування відносно держави (вони формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих їм повноважень); контроль за їх діяльністю здійснюється непрямым шляхом, тобто через центральні міністерства; органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом.

Континентальна модель поширена у країнах Європи, франкомовних країнах Африки, у багатьох країнах Латинської Америки. Дана модель характеризується високим ступенем централізації; наявністю вертикальної підпорядкованості; поєднанням місцевого самоврядування і прямого державного управління на місцях; органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом. Виділяють два різновиди континентальної моделі: перша передбачає як самоврядування територіальної громади, так і регіональне самоврядування (застосовується у Франції та Італії); друга визначає лише самоврядування територіальних громад (характерно для Польщі, Болгарії, Туреччини, Фінляндії, Іраку тощо).

Для систем організації місцевої влади Німеччини, Австрії, Росії характерні ознаки і англо-американської, і континентальної моделей [2, с. 11–14].

Як показав досвід економічно розвинених країн, адміністративна компетенція органів місцевого самоврядування на високому рівні виконувати свої функції значною мірою залежить від розмірів адміністративно-територіальних формувань. У багатьох європейських країнах, у тому числі у Франції та Німеччині, населення окремих територіальних утворень складає менше 1 тисячі чоловік, населення більшої частини адміністративно-територіальних одиниць коливається від 1 до 5 тисяч мешканців. З одного боку, чим менше територіальне формування, тим простіше місцевим органам влади приймати необхідні рішення щодо їх соціально-економічного розвитку. З іншого – малі територіальні утворення несуть у собі труднощі економічного та адміністративного характеру. Це і доцільність надання їм фінансової автономії, і спроможність відповідних органів місцевого самоврядування належним чином виконувати функції, що відносяться до їх компетенції.

У багатьох зарубіжних країнах дана проблема була вирішена шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Адміністративно-територіальний устрій держави визначає структуру її бюджетної системи. Після проведених вищезазначених реформ в унітарних країнах, в основному, сформувалась дворівнева бюджетна система, у федеративних – триврівнева. Так, США як федеративна держава має три бюджетні рівні – федеральний, бюджети штатів та місцеві бюджети. Сучасний бюджетний устрій ФРН також має три рівні – федеративний, земельний і обциний. Бюджетна система Японії, Франції, Великої Британії – дворівнева, складається з державного та місцевих бюджетів.

Характерною особливістю як унітарних, так і федеративних держав є те, що кожна складова їх бюджетної системи є незалежною та функціонує автономно. При цьому бюджети адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня не включаються до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня. Відповідно, у цих державах, на відміну від України, не формується єдиного зведеного бюджету держави та зведених бюджетів адміністративно-територіальних формувань.

Підхід до організаційної форми розмежування функцій між центральною та місцевою владою стосується питань децентралізації видаткових повноважень, дохідних джерел та фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних формувань.

Порівняти пропорції розподілу функцій між рівнями влади у різних країнах дає змогу показник децентралізації, який характеризує частку видатків органів місцевого самоврядування у загальній сумі витрат бюджетної системи. Так, у Канаді і Данії цей показник становить 60 %, в Іспанії – 52 %, у Швеції – 44 %, у США і Німеччині – 43 %, в Ірландії і Бельгії 42 %, у Фінляндії – більше 38 %, в Австрії і Нідерландах – до 35 %, в Італії – 32 %, у Норвегії, Польщі і Ісландії – близько 30 %, у Великій Британії і Чехії – 29 %, у Латвії – 28 %, у Литві – 26 %, в Угорщині – 26 %, в Естонії – 25 %, у Франції – 20 % [3, с. 561, 562; 4, с. 501]. Для порівняння, частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України протягом останніх десяти років коливається в межах 39 – 42 % [5, с. 54, 55]. Наведені дані свідчать, що прямої залежності між рівнем витрат місцевого самоврядування і формою державного устрою та управління в державі не існує. При цьому вагоме значення має рівень фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати передані від центрального уряду повноваження.

Заслужовує на увагу досвід економічно розвинених країн щодо чіткого розподілу сфер державних послуг між центральним урядом і органами місцевого самоврядування

різного рівня. Адаже в Україні актуальною проблемою є відсутність у законодавчих документах, які визначають правовий статус місцевого самоврядування, чітких критеріїв розмежування видів видатків між місцевими бюджетами, а відповідно, критеріїв розподілу функцій, повноважень і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Світова практика вказує на застосування різного роду моделей розподілу повноважень між центральними і субнаціональними рівнями влади. При цьому є деякі види державних послуг, які закріплені переважно на субнаціональному рівні, передусім, це житлово-комунальне господарство, благоустрій територій населених пунктів, місцевий громадський транспорт, пожежна охорона, охорона правопорядку тощо. У більшості промислово розвинених країн (за винятком США і Великобританії) освіта фінансується центральними урядами. У країнах, що розвиваються, такі витрати, а також витрати на охорону здоров'я, як правило, здійснюються із регіональних чи місцевих бюджетів. Проведені дослідження свідчать, що ефективність бюджетної системи базується на децентралізованому наданні більшості суспільних благ. На центральному рівні державної влади повинні концентруватися повноваження з питань, що мають загальнодержавне, стратегічне значення [6].

Для виконання наданих повноважень за органами місцевої влади закріплюються дохідні джерела, обсяги та принципи надходження яких значно різняться. Так, країни Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) можна умовно розділити на чотири групи. Перша група, яка включає США, Канаду, Японію, Австралію, Велику Британію, характеризується більшою самостійністю регіональної і місцевої влади, що спирається на широкі податкові повноваження. Для другої групи, до якої входять країни Північної Європи: Данія, Норвегія, Швеція і Фінляндія, характерна висока частка участі регіональної та місцевої влади у фінансуванні соціальних витрат. Федеративні країни Західної Європи (Австрія, Німеччина, Швейцарія) відзначаються суттєвим ступенем автономності бюджетів різного рівня у поєднанні з розвинутою системою співробітництва органів влади різних рівнів. Четверта група, до якої входять Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія й Іспанія, характеризуються значною фінансовою залежністю регіонів від центрального бюджету [7].

Реальний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування характеризує частка доходів місцевих бюджетів у структурі консолідованого бюджету країни або рівень валового внутрішнього продукту (ВВП), що перерозподіляється через доходи місцевих бюджетів. У більшості країн Центральної та Східної Європи місцеві бюджети становлять від 20 до 29 % консолідованого бюджету держави. Мінімальні обсяги місцевих бюджетів у Чехії, Естонії та Литві, максимальний – у Польщі [8]. Середній рівень частки доходів місцевих бюджетів у ВВП у країнах з перехідною економікою на 8,6 % нижче, ніж у країнах з розвинутою економікою, і становить 8,0 % [9]. Для порівняння, частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України у 2008 р. склала 24,8 %, що значно нижче рівня 1997 р. (43,2 %); частка доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП у 2008 р. проти 1997 р. також зазнала суттєвого скорочення з 13,0 до 7,8 % [5, с. 54, 55]. Нестабільний рівень даних показників в Україні є свідченням недосконалої системи формування доходів її місцевих бюджетів.

Структура доходів місцевих бюджетів залежить від ступеня самостійності відповідних адміністративно-територіальних формувань. Основою дохідної частини місцевих бюджетів більшості економічно розвинених країн є податкові надходження. Найвища частка податкових надходжень характерна для Швеції (74 %), Німеччини (60 %), Канади (59 %). Місцеві доходи Іспанії і Італії на 54 і 49 % формуються за рахунок неподаткових платежів, при цьому частка податкових платежів відповідно складає 35 і 38 %. Доходи адміністративно-територіальних формувань Великобританії значно залежні від центрального уряду, адже близько 70 % їх місцевих

бюджетів складають державні дотації і субвенції і лише 30 % – власні податкові і неподаткові надходження [8; 9].

Основну частину доходів місцевих бюджетів України, як і більшості зарубіжних країн, формують податкові надходження. Їх частка у 2008 році склала 80,2 %, що значно вище рівня економічно розвинених країн [5, с. 54, 55]. Однак у зарубіжних країнах податкові надходження – це кошти, які використовуються органами місцевого самоврядування на виконання ними своїх функцій. В Україні податкові надходження – це кошти, які є джерелом формування як власних, так і закріплених доходів (доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів і використовуються органами місцевого самоврядування для фінансування покладених на них законом повноважень органів виконавчої влади). При цьому слід зазначити, що частка податкових надходжень, яка використовується для фінансування органами місцевого самоврядування власних повноважень, не перевищує 5 % загальної суми доходів місцевих бюджетів. Звісно за рахунок таких коштів органи влади на місцях не мають можливості фінансового вирішення власних проблем територіальних громад. Такий підхід до формування доходів місцевих бюджетів України суперечить принципам ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування та не має нічого спільного з процесом його фінансової децентралізації.

Майже немає країн, в яких для фінансування місцевих бюджетів не застосовувалися б державні трансферти як інструменти фінансового вирівнювання. Обсяги і призначення трансфертів залежать від розподілу повноважень між різними рівнями виконавчої влади та наявності у них інших джерел доходів [10].

Джерелами виплат бюджетних трансфертів можуть бути відрахування частки надходжень від одного або декількох податків, що сплачуються до Державного бюджету, або щорічні асигнування з Державного бюджету. У розвинених країнах перевагу надають першому джерелу, у країнах з перехідною економікою, часто в міру політичних мотивацій та можливостей бюджету вищого рівня, – бюджетним асигнуванням [11, с. 44].

Цікавим щодо організації міжбюджетних відносин є досвід Німеччини. Забезпеченість податковими доходами місцевих бюджетів у цій країні досягається шляхом не тільки вертикального, а й горизонтального фінансового вирівнювання. Горизонтальне фінансове вирівнювання здійснюється за рахунок відрахувань від прибуткового податку, податку на прибуток та податку з обороту земель-донорів – землям-акцепторам, а потім і комунам. Крім того, фінансове вирівнювання комун здійснюється земельним законодавством на підставі переказів їм частини власних земельних податків з метою створення в усіх комунах рівних умов життя, гарантованих конституцією країни [8].

Досліджуючи сферу міжбюджетних відносин в Україні, авторами виявлено наступне. Згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", якщо розмір закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищує мінімальний розмір місцевого бюджету (доходу і кошика), то частина надлишку вилучається до Державного бюджету з метою подальшого фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, які цього потребують. Відповідне переміщення коштів призводить до того, що вони вилучаються у тих місцевих бюджетів, які їх і потребують, що зумовлює посилення залежності економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць від рішень, прийнятих центральною владою. Держава як донор, при цьому, породжує пасивність місцевих органів влади у формуванні доходів, необхідних для виконання делегованих на них законом повноважень, що є серйозною перешкодою соціально-економічного розвитку територіальних формувань.

Цікавим є досвід зарубіжних країн, зокрема Великої Британії та Франції, щодо структури місцевого бюджету, який поділяється на два самостійних види – це бюджет поточної

діяльності (функціональний) та бюджет розвитку (інвестиційний). Кожен вид бюджету має власні доходи і видатки. При цьому в Україні згідно зі ст. 63 Бюджетного кодексу місцевий бюджет містить у собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які складають єдиний баланс відповідного бюджету. Бюджет розвитку є складовою частиною спеціального фонду місцевого бюджету (ст. 71 Бюджетного Кодексу).

Слід звернути увагу на видатки бюджету розвитку (бюджету інвестицій). В Україні до витрат бюджету розвитку належать: погашення основної суми боргу місцевого самоврядування; капітальні вкладення; внески органів місцевого самоврядування до статутних фондів суб'єктів господарювання. Кошти бюджету розвитку зарубіжних країн направляються, крім цього, на розвиток соціальної інфраструктури; придбання устаткування і обладнання та на фінансування інших інвестиційних програм.

Таким чином, дослідження сучасних вітчизняних проблем фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад та зарубіжних важелів їх подолання дає змогу виділити такі шляхи оптимізації фінансової діяльності органів місцевого самоврядування: 1) запровадити поділ місцевих бюджетів на два самостійних види (бюджет поточної діяльності і бюджет розвитку (інвестицій)); 2) наповнити бюджет розвитку реальними податковими надходженнями та розширити напрями спрямування коштів даного бюджету (на розвиток соціальної інфраструктури та фінансування різноманітних інвестиційних програм); 3) на законодавчому рівні досягти чіткого розподілу функцій, повноважень і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 4) підвищити частку власних надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів за рахунок розвитку їх власної податкової бази.

Створення реального механізму забезпечення доходних джерел органів місцевого самоврядування відповідно до їх видаткових повноважень і є необхідною умовою фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад.

Література: 1. Дубішев В. П. Регіон в системі відносин господарського комплексу держави / В. П. Дубішев. – Полтава, 1996. – 183 с. 2. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посібн. / М. Пітчик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков та ін. – К., 2000. – 136 с. – С. 11–14. 3. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с. 4. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с. 5. Статистичний щорічник України за 2008 рік : Держкомстат України / за ред. Осауленка О. Г. – К. : Вид. "Консультант", 2009. – С. 54–55. 6. Буковинський С. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. Буковинський // Вісник НБУ. – 2007. – № 2. – С. 9–15. 7. Чугунов І. Актуальні проблеми розподілу бюджетних трансфертів / І. Чугунов, А. Буряченко // Економіст. – 2001. – № 6. – С. 58–60. 8. Слухай С. В. Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 12–20. 9. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37. 10. Дем'янюк А. В. Фіскальний федералізм та проблеми збалансованості бюджетів / А. В. Дем'янюк // Фінанси України. – 2001. – № 23. – С. 23–28. 11. Вступ до Бюджетного кодексу : навчальний курс застосування положень Бюджетного кодексу. Модуль 1 / Проект підтримки економічної та фіскальної реформи "SEFR". – К. : Міленіум, 2001. – 96 с.

Рецензент
докт. екон. наук,
доцент. Гавкалова Н. Л.

Стаття надійшла до редакції
06.10.2010 р.