

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Балацький Є.О., Козьменко С.М.

Розглянуто світовий досвід організації місцевих фінансів у залежності від рівня автономії та децентралізації місцевих бюджетів. Формалізовано основні характерні ознаки бюджетного федералізму та унітаризму.

Постановка проблеми. Питання соціально-економічного розвитку будь-якого міста останнім часом набули підвищеного інтересу. Перш за все, це пов'язано зі зростанням значення світових тенденцій до децентралізації як влади на місцевих рівнях, так і процесу організації фінансово-бюджетних відносин. Безперечно, фінансове забезпечення адміністративно-територіальних утворень має вирішальне значення у розвитку міст та задоволенні економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших потреб місцевого населення. При цьому, процеси формування і використання фінансових ресурсів різних територіальних громад не є універсальними. У кожній країні та на окремих територіях в її межах під впливом історичного розвитку та різноманітних політичних, економічних та інших чинників сформувалися свої принципи та особливості організації місцевих фінансів.

Метою статті є формалізація концептуальних засад організації міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теорія та практика організації місцевих фінансів за незначний період свого існування нараховує значну кількість наукових досліджень. Вивченню проблем організації суспільних відносин у галузі бюджетної діяльності органів місцевого самоврядування приділяється увага таких вітчизняних та закордонних вчених, як О. Кириленко, І. Луніна, А. Ігудін, І. Подпоріна, Б. Вейнгаєст, Р. Масгрейв, В. Уотс та інші. Проте подальшого доопрацювання потребують питання, що стосуються визначення оптимального рівня децентралізації місцевих бюджетів та формування відповідного йому рівня фінансово-ресурсного забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи світовий досвід організації місцевих фінансів, варто звернути увагу на те, що ключовими компонентами бюджетної системи будь-якої країни є її структура, особливості формування взаємозв'язків між окремими її рівнями, організації міжбюджетних відносин, визначення кола повноважень місцевих органів влади.

Принципи, що закладені в основу побудови бюджетної системи, безпосередньо обумовлені такими факторами як форма державного устрою та особливості адміністративно-територіального поділу відповідної країни. Відповідно до зазначених чинників в теорії організації бюджетних відносин сформувалось декілька підходів. Так, залежно від характеру взаємодії між рівнями бюджетної системи, ступеня автономії регіональних та місцевих органів влади в сучасній практиці міжурядових фінансових відносин виділяють дві основні концепції їх організації: бюджетний федералізм і бюджетний унітаризм.

Що стосується бюджетного федералізму, то він якнайповніше відповідає необхідності суб'єктів федерації забезпечити свою автономію у формуванні і розподілі власних фінансових ресурсів, та водночас дозволяє забезпечити єдність загальнодержавних інтересів та інтересів населення, що проживає на окремих територіях суб'єктів федерації чи муніципальних утворень, тому дана концепція була покладена в основу побудови бюджетної системи федеративних країн.

Основними принципами бюджетного федералізму є: чітке розмежування сфер діяльності та напрямків витрат між рівнями бюджетної системи; незалежні джерела фінансування бюджетів кожного рівня та самостійне прийняття рішення про напрямки використання коштів; рівноправність суб'єктів місцевого самоврядування у фінансових відносинах з центром; договірно-правові форми організації міжурядових відносин з активною роллю регіональної та місцевої влади [1, 2].

Застосовувана модель бюджетного федералізму у кожній країні має свою специфіку, що визначається особливостями її історичного розвитку, сформованої політичної та економічної системи. Але в цілому залежно від ролі центральних органів влади у міжбюджетних відносинах і ступеня їх впливу можна виділити два типи моделей бюджетного федералізму – децентралізовані та кооперативні.

Децентралізована модель бюджетного федералізму є характерною для США. При такій моделі організації міжурядових фінансових відносин забезпечується максимальна фіскальна автономія регіональних і місцевих бюджетів, яким надається змога призначати податки та визначати умови їх стягнення, а також вони є вільними у здійсненні запозичень на фінансовому ринку. З іншого боку, співробітництво між різними рівнями влади є обмеженим, фінансове вирівнювання бюджетів є мінімальним, що призводить до дисбалансів у розвитку територій.

При кооперативній моделі бюджетного федералізму, навпаки, зв'язки між рівнями бюджетної системи є сильними. Центральний уряд співпрацює з регіональними і місцевими бюджетами та сприяє забезпеченню єдиного рівня надання суспільних послуг на всій території країни. Така модель бюджетного федералізму притаманна багатьом федеративним країнам Європи, зокрема Німеччині та Австрії.

На протигагу бюджетному федералізму, бюджетний унітаризм базується на провідній ролі центральних органів управління та високому ступені їх впливу на органи місцевого самоврядування.

Функціонування бюджетної системи на принципах бюджетного унітаризму покликано забезпечувати однаковий рівень надання суспільних благ на всій території держави. При цьому місцевим фінансам в цій системі відведена пасивна роль, а організація міжбюджетних відносин цілком визначається центральним урядом.

Слід зазначити, що застосування принципів бюджетного федералізму чи бюджетного унітаризму не є обумовленим винятково формою державного устрою. Наприклад, концепція бюджетного федералізму може бути застосована і до не федеративних держав у випадку, якщо вони мають багаторівневу структуру управління із власними інститутами прийняття владних рішень на кожному з рівнів.

В багатьох унітарних країнах розпочався процес децентралізації, який включав розширення повноважень місцевих органів влади в сфері фінансово-бюджетних та міжбюджетних відносин. Цьому процесу сприяло прийняття у 1985 р. Європейської хартії про місцеве самоврядування, в основу якої покладено засади бюджетного федералізму.

Результатом зазначених тенденцій у сфері місцевих фінансів та міжбюджетних відносин стало формування нового змішаного типу організації міжбюджетних фінансових відносин, який поєднав у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму.

Слід відзначити той факт, що змішаний тип міжбюджетних відносин став характерним для більшості розвинених країн. У той же час, у кожній країні збереглися свої особливості організації місцевих фінансів, що створює певні труднощі у формалізації основних засад організації місцевих фінансів в зарубіжних країнах.

Однією з вдалих спроб здійснити класифікацію 19 країн ОЕСР в залежності від підходів до організації міжбюджетних відносин, особливостей застосування принципів бюджетного федералізму, співвідношення функцій органів влади на різних рівнях бюджетної системи було дослідження, проведене Г. Х'юзом та С. Смітом [3].

На нашу думку, класифікація, запропонована даними дослідниками, є достатньо вичерпною і може бути застосована і до інших країн (табл. 1).

Слід відзначити, що сформована система організації бюджетів та міжбюджетних відносин не є усталеною, а постійно розвивається і вдосконалюється. Найбільш характерною тенденцією при цьому є постійний рух в напрямку підвищення децентралізації управління як у розвинених країнах, так і країнах з перехідною економікою.

Таблиця 1

Групування країн за особливостями організації їх місцевих фінансів, запропоноване Г. Х'юзом та С. Смітом

Групи	Особливості організації місцевих фінансів	Країни
1	Значна самостійність та широкі податкові повноваження регіональних і місцевих органів влади	США, Канада, Австралія, Японія, Великобританія
2	Особливо висока частка місцевих бюджетів у фінансуванні соціальних витрат	Данія, Норвегія, Фінляндія, Швеція
3	Високий рівень автономності бюджетів у поєднанні із розвиненою системою їх співробітництва	Німеччина, Австрія, Швейцарія
4	Порівняно найменша автономія місцевих бюджетів, значна фінансова залежність регіонів від центрального бюджету	Франція, Греція, Італія, Бельгія, Нідерланди, Португалія, Іспанія, Польща

Рівень децентралізації місцевих бюджетів необхідно розглядати як з точки зору частки їх доходів у загальних доходах державного (зведеного) бюджету, так і з позиції співвідношення між витратами місцевих бюджетів та витратами державного (зведеного) бюджету. При цьому при аналізі показника доходів можна обмежитися розглядом тільки податкових надходжень, як основної складової доходів бюджетів [4].

Рівень децентралізації місцевих бюджетів, як за доходами, так і за витратами, у країнах ОЕСР значно відрізняється. Найменша децентралізація місцевих бюджетів серед аналізованих країн характерна для Греції та Португалії, а найвища – для Канади, Данії, США.

Слід відмітити, що частка муніципальних витрат у загальних державних витратах коливається в межах від 5,5 % до 61,5 %, тоді як частка податкових доходів муніципальних органів у податкових доходах держави знаходиться в межах від 4 % до 52 %. Інакше кажучи, в усіх аналізованих країнах частка державних витрат, що має фінансуватися з місцевих бюджетів, перевищує відповідну частку доходів місцевих бюджетів у загальних податкових доходах держави.

Це означає недостатність власної фінансової бази органів місцевого самоврядування для виконання делегованим їм повноважень та необхідність їх субсидування в усіх аналізованих країнах.

Графічно це характеризується тим, що усі точки, які відповідають

певним рівням децентралізації місцевих бюджетів за доходами і видатками, знаходяться на рисунку 3 нижче бісектриси. Точки на бісектрисі відповідають рівним значенням показників муніципальних доходів і витрат. Чим ближче до бісектриси знаходяться точки, тим більшою є відповідність між рівнями податкових доходів і витрат місцевих бюджетів.

Наприклад, в Греції частка муніципальних витрат у загальних державних витратах складає 5,5 %, а частка податкових доходів муніципальних органів у податкових доходах держави – близько 4 %, а в Данії майже 60 % витрат відповідає лише 36% власних податкових доходів.

Характеризуючи організацію місцевих фінансів в зарубіжних країнах та рівень їх бюджетної децентралізації, варто звернути увагу і на такий показник, як рівень автономії місцевих бюджетів, який відображає ступінь самостійності органів місцевого самоврядування при формуванні джерел надходжень бюджету відповідного рівня та в процесі його виконання.

Кількісно рівень автономії бюджету може бути виражений співвідношенням між сумою власних (закріплених) доходів бюджету до їх загального обсягу.

Проведене дослідження показало, що в структурі власних доходів місцевих бюджетів 20 проаналізованих країн переважну частку займають податкові надходження. Тому, для характеристики рівня автономії їх місцевих бюджетів, пропонується розглядати співвідношення між податковими надходженнями та отриманими міжбюджетними трансфертами [5].

Аналізовані країни розподілені у чотири групи згідно класифікації Г. Х'юза та С. Сміта. Участь держави у місцевих бюджетах шляхом надання трансфертів відрізняється навіть в межах кожної виділеної групи країн. Наприклад, в першій групі представлені країни, в яких місцевим бюджетам надана самостійність у прийнятті рішень та розв'язанні більшості місцевих завдань. У цій же групі знаходиться Великобританія зі значним переважанням частки трансфертів держави у складі доходів місцевих бюджетів, але усі трансферти місцевим бюджетам у Великобританії мають нецільовий характер і органи місцевого самоврядування є автономними у розпорядженні даними коштами.

Висновки. В сучасній практиці організації міжурядових фінансових відносин яскраво проявилась тенденція до підвищення рівня бюджетної децентралізації в усіх аналізованих країнах. З іншого боку, система організації міжбюджетних відносин в кожній країні характеризуються як різними рівнями децентралізації місцевих бюджетів за доходами і витратами, так і різним співвідношенням коштів, акумульованих з власних джерел фінансування та отриманих

міжбюджетних трансфертів. Виходячи з цього, подальший пошук шляхів оптимізації міжбюджетних відносин в Україні потребує врахування світової тенденції до розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері фінансово-бюджетних та міжбюджетних відносин, а також особливостей економічного, політичного, соціального характеру.

Література

1. Миргородська, Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навчальний посібник / Л. О. Миргородська ; Мін-во освіти і науки України, Таврійський нац. ун-т. – К. : ЦНЛ, 2003. – 240 с.
2. Weingast, B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development / B. R. Weingast // Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism: Intergovernmental Relations, Competition and Accountability ; Social Science Research Center (WZB), Berlin, October 18-20, 2007. – 68 p.
3. Беткараев, С. Б. Зарубежная практика бюджетного регулирования / С. Б. Бетракаев // Сборник научных трудов СевКавГТУ; Серия «Экономика». – 2009. – № 9.
4. Blöchliger, Hansjörg Fiscal autonomy of sub-central governments : Working Paper № 2 / Hansjörg Blöchliger, David King // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – 2006. – 30 p.
5. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government // <http://www.oecd.org/ctp/federalism>.

Abstract

Balatsky Y.O., Kozmenko S.M.

Conceptual foundations of the organization of local finances in foreign countries

The paper studies the experience of organization of local finances depending on the level of autonomy and decentralization of local budgets. It formalizes the main characteristics of the budgetary federalism and unitarism.