

ТЕМА 12. СВІТОВИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

План

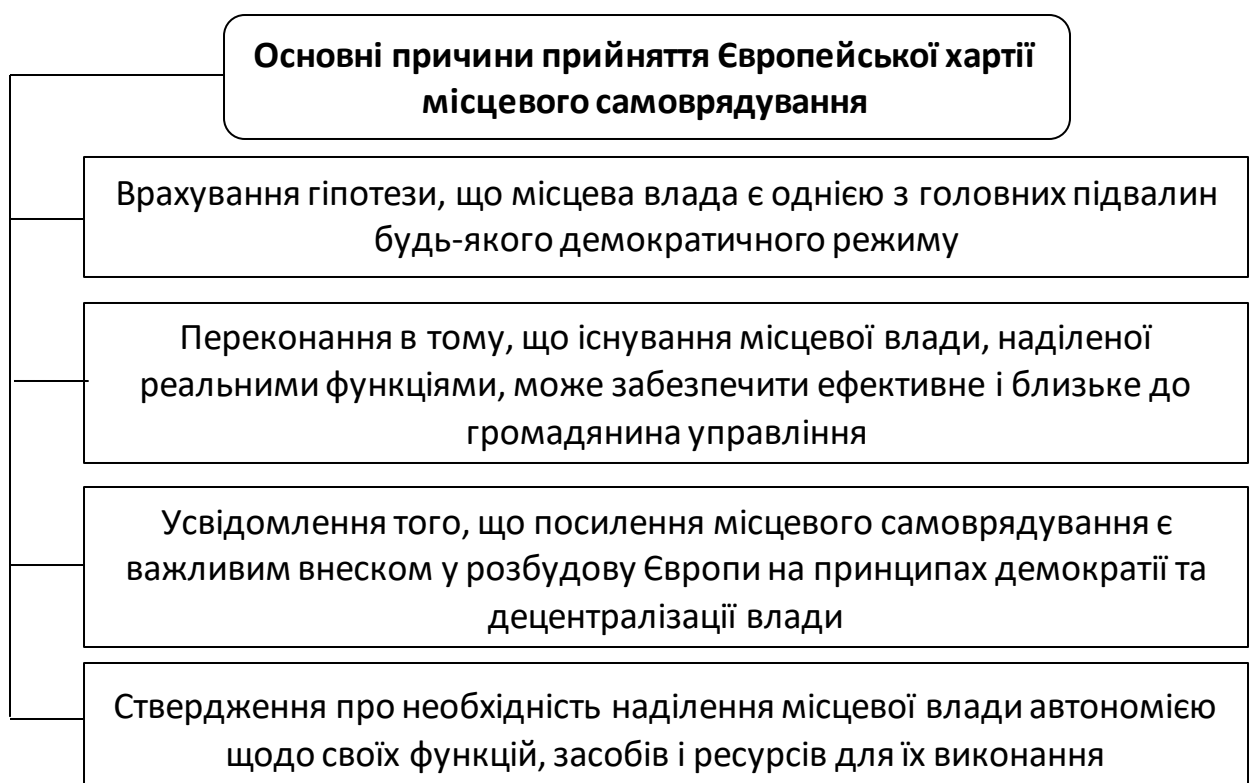
- 12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування
- 12.2. Доходи і видатки органів місцевого самоврядування зарубіжних країн
- 12.3. Місцеве оподаткування за кордоном
- 12.4. Місцеві позики в зарубіжних країнах
- 12.5. Теорія і практика фінансового вирівнювання за кордоном

12.1. Зміст і значення Європейської хартії місцевого самоврядування

Зміцнення демократичних засад суспільного життя у другій половині ХХ століття потребувало реформування інституту місцевого самоврядування, в результаті чого вся його діяльність набула відкритого характеру.

До прийняття рішень почали долучатися широкі верстви громадськості, посилилась роль місцевих виборних органів, відбувалися зміни у побудові системи місцевого самоврядування. Метою реформ також стало збільшення обсягів фінансових ресурсів, які центральна влада передавала на місцевий рівень. Це завдання вирішувалося за допомогою запровадження фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, надання їм права залучати альтернативні джерела доходів, субсидування територій з боку держави.

У жовтні 1985 року країни – учасниці Ради Європи підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, яка узагальнила надбання тривалого періоду розвитку системи місцевого самоврядування в Європі, стала першим багатостороннім правовим актом із цих питань (рис. 12.1).



Невеликий за обсягом документ виражає концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основи. Ратифікувавши її, наша держава відкрила нову сторінку на шляху до розвитку демократії, взяла зобов'язання будувати фінансово сильну місцеву владу. Законмірно, що формування та вдосконалення нормативно-правової бази системи місцевого самоврядування в Україні проходить під впливом цього документа.

Зміст хартії, її провідну ідею багато в чому визначає вихідне положення про те, що місцева влада є однією з головних підвалин кожного демократичного режиму. При цьому найважливішим принципом є право громадян на участь в управлінні державними справами, а це право найбільш безпосередньо можна здійснювати саме на місцевому рівні. Існування місцевої влади забезпечує ефективне та близьке до місцевих жителів управління за тих умов, що ця влада має наділятися реальними й автономними функціями, мати створені на демократичних засадах директивні органи, володіти достатніми і стабільними ресурсами для виконання покладених на неї повноважень.

У статті 3 хартії дається визначення місцевого самоврядування як права і спроможності місцевої влади, в межах закону, регулювати і управляти суттєвою часткою державних справ, які належать до її компетенції, в інтересах місцевого населення. Право місцевого самоврядування здійснюється відповідними органами (радами, зборами), члени яких вільно обираються на основі прямого, рівного та загального виборчого права.

При цьому повноваження місцевої влади визначаються національним законодавством і в кожній країні мають свої специфічні межі, які сформувались у результаті тривалої історії становлення інституту місцевого самоврядування, особливостей історичного розвитку країни.

Центральне місце в хартії займають принципи організації місцевих фінансів, що є тими засадами, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні (*рис.*).

Принципи організації місцевих фінансів відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування повинні мати право на власні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах повноважень

Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати функціям, передбачених конституцією або законом

Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має формуватися за рахунок місцевих податків і зборів

Фінансові системи, які становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати диверсифікований і підвищувальний характер

Захист слабких у фінансовому плані органів місцевого самоврядування має передбачати запровадження процедур бюджетного вирівнювання

Органи місцевого самоврядування повинні бути відповідним чином поінформовані щодо порядку виділення їм перерозподілених ресурсів

У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування мають призначатися не для фінансування конкретних проєктів

Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування повинні мати доступ до національного ринку капіталу

І це не випадково, адже ніякі широкі права й автономія органів місцевого самоврядування не можуть бути реалізовані ефективно та повною мірою, якщо не будуть підкріплені реальними, чітко визначеними і, за можливості, стабільними джерелами фінансових ресурсів.

У зв'язку з цим набувають особливого значення положення згаданого визначення місцевого самоврядування не тільки як права, а й спроможності місцевої влади регулювати та управляти державними справами у межах їхньої компетенції в інтересах місцевих жителів.

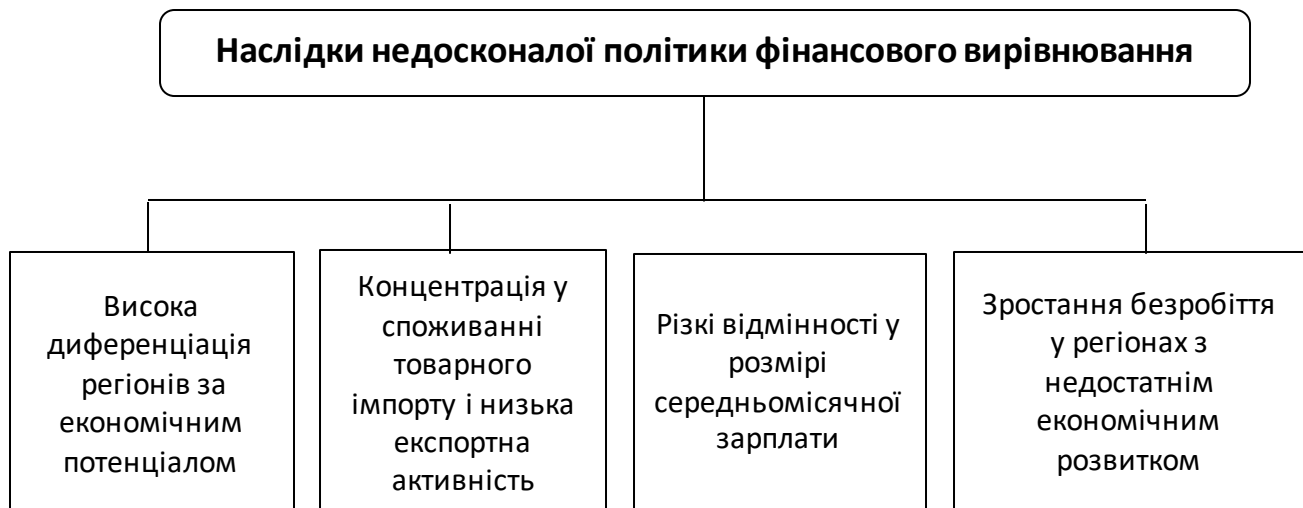
Така спроможність гарантується відповідними фінансовими ресурсами, без яких вона не може бути реалізована на практиці. У статті 9 хартії декларативно зазначено, що місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вона може вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень, а їх обсяг має відповідати функціям, наданим їй конституцією або законом.

Законодавство зарубіжних країн визначає різні джерела їх мобілізації: від справляння місцевих податків і зборів, відрахувань від загальнодержавних податків чи надбавок до них до надходження адміністративних штрафів, плати за послуги місцевих органів влади, муніципальних запозичень, доходів від власності та різного роду добровільних внесків.

Ще одне правило свідчить, що частина ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають право встановлювати. Становлення систем оподаткування в зарубіжних країнах, відокремлення державних і місцевих завдань, а відтак функцій центральної і місцевої влади закономірно визначило доцільність існування загальнодержавних і місцевих податків. Останні є платою за послуги, що їх надають органи влади населенню. Кошти, залучені з їхньою допомогою, використовуються для задоволення місцевих потреб, тому надходження місцевих податків і зборів мають поповнювати сукупні фінансові ресурси органів місцевого самоврядування.

Фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, як зазначається у хартії, мають бути пристосовані до можливого зростання вартості виконуваних ними послуг, тобто мати диверсифікований і підвищувальний характер. Це положення набуває особливого значення в умовах зміни дії економічних факторів, як-от зростання інфляції, зменшення обсягу інвестицій, падіння темпів виробництва. Якщо фінансові важелі, що забезпечують надходження коштів у розпорядження органів місцевого самоврядування, не будуть достатньо гнучкими та різноманітними, це може поставити під загрозу в певних випадках реальне здійснення повноважень.

Наявність значних розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій в зарубіжних країнах зумовила проголошення в хартії необхідності захисту більш слабкої у фінансовому аспекті місцевої влади. Іншими словами, в цьому документі наголошується на застосуванні процедур фінансового вирівнювання й аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягара, який вони повинні нести (рис.).



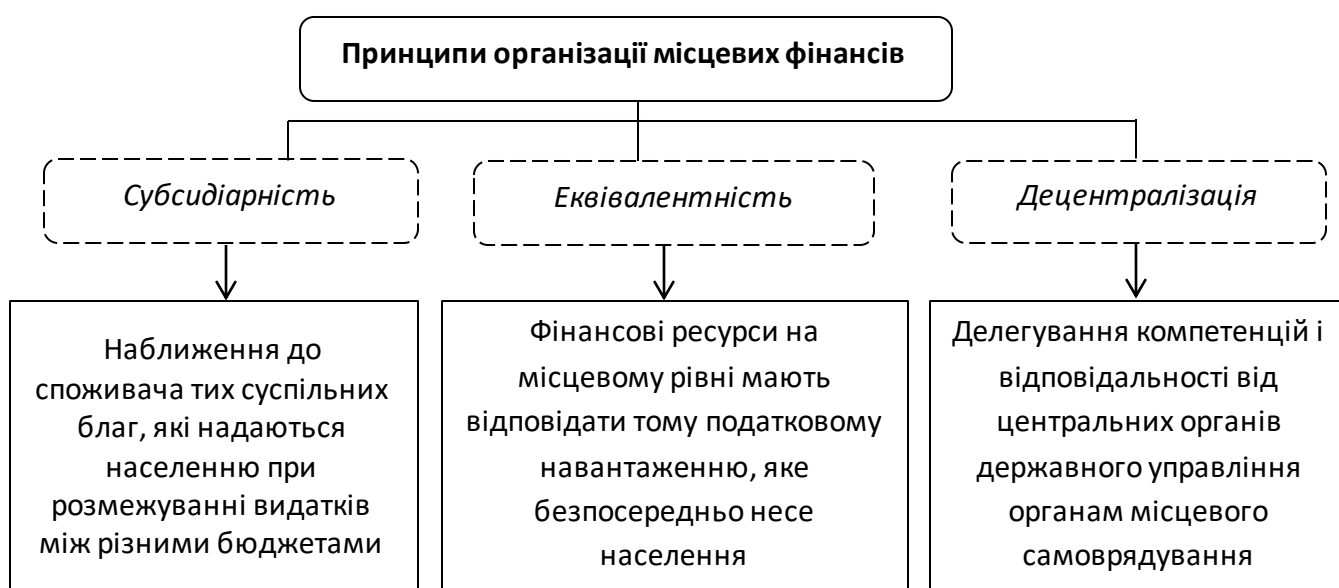
Обов'язковою умовою здійснення таких процесів має бути врахування повноважень органів місцевого самоврядування, не завдання їм шкоди чи утиску, інформування місцевої влади про порядок виділення їм пере розподілених ресурсів.

Фінансова допомога держави органам місцевого самоврядування може бути в різних формах і в міру можливості не повинна призначатись для фінансування конкретних проєктів. Адже вимога щодо цільового використання одержаних від держави коштів обмежує свободу органів місцевого самоврядування у реалізації власної політики. З одного боку, центральна влада використовує цей інструмент для фінансової підтримки органів місцевого самоврядування з тим, аби максимально збалансувати їхні повноваження з ресурсними можливостями. З другого боку, надмірне використання допомоги може дестимулювати ці органи у збільшенні обсягу власних надходжень та пошуку альтернативних джерел доходів.

Найбільш дискусійний характер має заключне положення стаття 9 «Фінансові ресурси місцевої влади». Воно стосується інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування, які повинні мати доступ до національного ринку капіталу, а держава – створити для цього необхідні умови.

Якщо ринок капіталу має обмежений обсяг, низьку ліквідність і недостатній вибір фінансових інструментів, це може призвести до скорочення можливості залучення та використання коштів. Натомість вихід на міжнародний ринок капіталу, якщо він більше розвинений, ніж внутрішній, певною мірою розширює можливості реципієнтів капіталу щодо обсягів і строків залучення коштів, вибору потрібних інструментів.

Загалом же проголошені в Європейській хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів базуються на трьох взаємозалежних засадах – субсидіарність, еквівалентність і децентралізація (рис.).



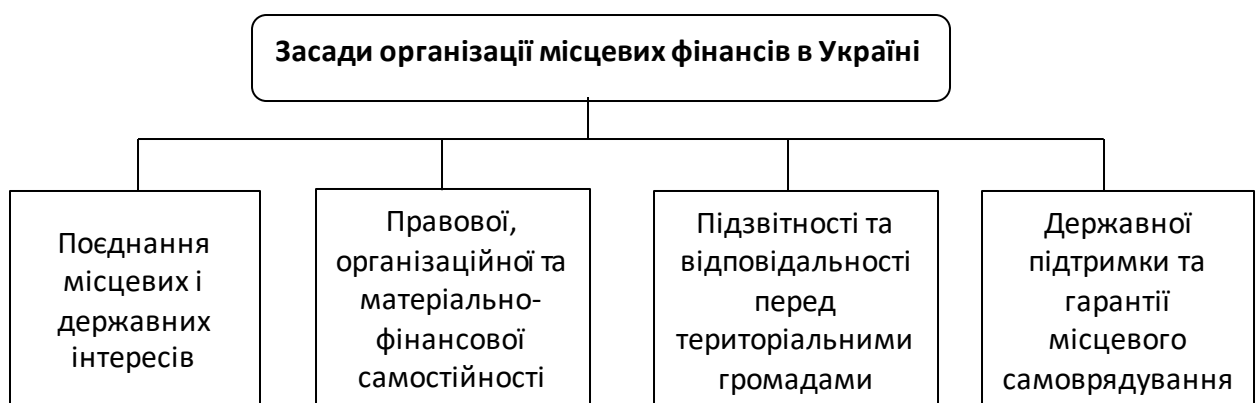
Наприклад, субсидіарність означає наближення до безпосереднього споживача тих суспільно значущих благ і послуг, які надаються мешканцям територіальних громад при розмежуванні видатків між різними ланками бюджетної системи. Упровадження цього принципу передбачає здійснення низки заходів у контексті деконцентрації державної влади для наділення органів місцевого самоврядування необхідними важелями впливу, що забезпечать спроможність регіонів до розвитку.

В основі еквівалентності лежить ідея податкової справедливості, яка безпосередньо стосується платників місцевих податків і зборів. Відповідно до цього принципу фінансові ресурси на місцевому рівні мають відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці територіальних громад, а можливості отримання ними суспільно значущих благ та послуг мають зростати відповідно до збільшення обсягу податкових надходжень.

В ідеальному варіанті ця симетрія, за якої споживачів цих благ та послуг, носіїв рішень і платників урівнюють, та однастайність у прийнятті політичних рішень мають запобігати виникненню ситуації, коли громадяни сплачують більше, ніж повинні робити це насправді.

Вирішальним в організації місцевих фінансів має бути принцип децентралізації, який зводиться до делегування частини компетенцій і відповідальності від центральної влади на користь органів місцевого самоврядування. Його зміст характеризує роль цих органів як інституту публічної влади та громадянського суспільства в організації фінансових відносин на місцевому рівні. У разі встановлення бюджетних обмежень наслідком розширення фінансової незалежності місцевого самоврядування має стати підвищення ефективності механізму надання суспільно значущих благ та послуг. Інші гіпотези щодо децентралізації полягають у стимулюванні інновацій і зростанні конкурентоспроможності.

Подані в статті 9 Європейської хартії місцевого самоврядування принципи організації місцевих фінансів частково дублюють засади, на яких будуються фінансові відносини на місцевому рівні в Україні (рис.).



Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами, державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування, судового захисту прав місцевого самоврядування.

Попри те, що на постсоціалістичному просторі законодавство нашої держави має чи не найпрогресивніший характер, чимало аспектів нормативно-правового поля зарубіжних країн можна впровадити у вітчизняну практику. Насамперед, потрібно звернути увагу на принципи солідарності (допомога адміністративно-територіальним одиницям у разі форс-мажорних обставин шляхом виділення коштів із резервного фонду), місцевої фінансової автономії (місцеві органи влади мають право на достатні фінансові ресурси, які вони можуть використовувати на власні потреби), пропорційності (фінансові ресурси адміністративно-територіальних одиниць мають відповідати повноваженням місцевих органів влади).

Висновки. Таким чином, ратифікувавши разом із понад 30 країнами Європейську хартію місцевого самоврядування, що характеризує концепції самоврядування, його конституційні основи і сфери компетенції, умови здійснення функцій на місцевому рівні, адміністративний нагляд за діяльністю місцевих влад, Україна відкрила нову сторінку на шляху до побудови вільної, демократичної та економічно розвинутої держави. Закономірно, що формування і вдосконалення її нормативно-правової бази проходить під впливом цього важливого документа, основні положення якого мають дотримуватися. Це має гарантувати політичну, адміністративну і фінансову незалежність місцевого самоврядування.

Положення хартії свідчать, що достатнє і стабільне фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – найбільш прагматичний крок на шляху до матеріалізації гарантій суверенітету та побудови демократичної системи влади. За цих обставин ключовим чинником у налагодженні соціально-економічного життя в регіонах має стати ефективне формування системи місцевих фінансів, здатної перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які зможуть самостійно забезпечити суспільний добробут їхніх мешканців. У цьому контексті показовий приклад зарубіжних країн, де муніципальні утворення, що опираються на власні фінансові ресурси, є стабілізатором суспільно-політичного ладу.

Тож наукові пошуки слід спрямувати на моделювання реалізації на практиці теоретично обґрунтованих принципів організації місцевих фінансів. Це дасть змогу нівелювати негативні наслідки їх імплементації до нормативно-правового поля нашої держави, визначити ймовірність виникнення непередбачуваних подій, оцінити ризик настання важкопрогнозованих обставин, звести до мінімуму фінансові витрати. Однак найголовнішим є те, що за допомогою моделювання можна буде реально оцінити правила побудови фінансових відносин для того, щоб вони позбавилися рекомендаційного статусу, повною мірою відповідали загальноприйнятим вимогам.

12.2. ДОХОДИ І ВИДАТКИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Наприкінці XIX століття відбулося остаточне організаційне оформлення інституту місцевого самоврядування та визначення кола завдань місцевої влади в зарубіжних країнах. Надалі його позиції зміцнилися, що відповідало загальносвітовим тенденціям посилення демократичних засад суспільного життя, деконцентрації державної влади і фінансової децентралізації. Закономірно, що такі процеси мали супроводжуватися зростанням обсягів фінансових ресурсів, які надходили у розпорядження місцевої влади і зосереджувались у місцевих бюджетах. При цьому можна виокремити основні чинники, які зумовили збільшення бюджетних видатків за кордоном (рис.).



Крім цього, в економіці розвинутих ринкових країн спостерігалися й інші тенденції. Упродовж першої половини ХХ століття внаслідок Першої і Другої світових воєн відбулося зменшення питомої ваги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування порівняно з тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні. Натомість у другій половині минулого століття намітилась протилежна тенденція – збільшення обсягів ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, що було зумовлено поступовим відновленням позицій інституту місцевого самоврядування, втрачених під час військових кампаній, а в наступні роки – розвитком процесів децентралізації влади та посиленням автономії органів місцевого самоврядування.

За останні десять років питома вага видатків місцевих бюджетів зарубіжних країн до ВВП зазнала деяких коливань, проте тепер стабілізувалась і в середньому становить 10,9% ВВП. Найвище значення цього показника характерне для Скандинавських країн – Данії (38%), Швеції (25%) та Фінляндії (23%). Разом з тим у Великобританії, Ісландії, Італії, Нідерландах, Норвегії, Польщі та Франції – перевищувала середній рівень у євроні (від 12 до 16%). Близькі до середнього значення були видатки місцевих бюджетів у ВВП в Естонії, Латвії, Литві, Португалії, Румунії, Словенії, Угорщині та Чеській Республіці.

Обсяги фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевої влади, залежать від тих завдань, які на них покладаються. Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, що проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги. Їх склад та рівень в окремих країнах (і навіть у розрізі регіонів однієї країни) можуть суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм й розвитком демократичних засад. Наприклад, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами.

Натомість у Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, культурою і забезпеченням правопорядку. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення вулиць, утримують парки, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію.

В Італії місцева влада фінансує санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надання соціальної допомоги тощо.

У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, охорону здоров'я, довкілля, розваги та мистецтво, житлове будівництво й інше.

Неабиякий вплив на склад видаткової частини місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд. Сьогодні спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачанні бюджетних коштів.

При цьому найбільшими групами видатків місцевих бюджетів у зарубіжних країнах є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян, – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво. Наприклад, у 2020 році на фінансування цих потреб витрачалось від 70 до 90% коштів місцевих бюджетів Данії, Естонії, Ісландії, Литви, Норвегії, Словенії, Фінляндії та Швеції.

Причому в країнах із соціально орієнтованою економікою частка видатків соціального спрямування (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення) досягає максимального значення (Данія – 90,2%, Фінляндія – 76,1%, Норвегія – 71,2%), у федеративних державах і країнах, де місцеве самоврядування обмежене, – тримається на середньому рівні (Австрія – 62,5%, Німеччина – 57,2%), а в найбільш централізованій країні – Франції та державі автономій – Іспанії з нерівномірно розвинутим самоврядуванням питома вага видатків місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою. Аналогічні показники характерні для Греції, Кіпру, Люксембургу і Португалії.

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна помітити, що переважання однієї чи іншої групи також зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, яке склалося упродовж тривалого історичного періоду. Досить вагомими є видатки з місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням загальнодержавних функцій (35,5% в Іспанії, 35,0% у Греції), наданням житлово-комунальних послуг (14,9% у Франції, 13,4% в Ірландії), проведенням розважальних, культурних, спортивних та релігійних заходів (12,0% в Іспанії, 12,6% у Люксембурзі), здійсненні економічної діяльності (20,0% в Ірландії, 21,9% у Чеській Республіці), охороною громадського порядку (13,3% у Бельгії).

Зміни, які відбувалися протягом останніх десятиліть у взаємовідносинах між центральною і місцевою владою, знайшли закономірне відображення у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів, питома вага яких у ВВП щороку зростає.

У більшості зарубіжних країн основу дохідної бази місцевих бюджетів становлять податкові надходження. В їхньому складі переважають місцеві податки і збори – майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію. Крім того, численну групу в системі місцевого оподаткування за кордоном займають невеликі за своїм фіскальним значенням податки, що відображають політику місцевої влади (екологічні, на полювання, власників собак)

Доходи місцевих бюджетів переважно формуються за рахунок непрямих податків (з обороту, продажу, імпорту) в Австрії, Іспанії, Італії, Німеччині, Нідерландах, Португалії та Франції і прямих податків (з прибутку корпорацій, доходів фізичних осіб, нерухомості) у Великобританії, Данії, Польщі, Угорщині, Словаччині, Фінляндії та Швеції. Якщо частка непрямих податків у податкових надходженнях бюджетів общин має значну диференціацію – від одного до 100%, то питома вага прямих податків коливається в межах від 15 до 100%. Податки на капітал (на спадщину, дарування, приріст капітальної вартості) не відіграють суттєвої ролі у формуванні дохідної бази місцевих бюджетів за винятком кількох країн.

Таким чином, склад податкових надходжень до місцевих бюджетів зарубіжних країн має досить значні відмінності, зумовлені особливостями національних систем оподаткування. У Великобританії місцеві податкові надходження майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є винятком із загальнопоширеної практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового навантаження. Разом з тим майнові податки відіграють суттєву роль у доходах місцевих бюджетів Данії, Італії, Німеччини, Норвегії, Польщі, Фінляндії, Франції, Швейцарії та Швеції.

Питома вага неподаткових надходжень досить велика в сукупних доходах місцевих бюджетів окремих країн, проте їхній склад і структура значно відрізняються. У Великобританії та Швеції важливе місце в цій групі доходів займають доходи від підприємницької діяльності та власності. Неухильно зростають надходження до місцевих бюджетів від надання платних послуг у Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енергопостачання та водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків.

Ще однією досить великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є бюджетні трансферти (гранти), тобто надходження коштів із бюджетів вищого рівня. Їхня питома вага в доходах місцевих бюджетів у 2020 році становила від 20% у Швеції до близько 60% у Великобританії, Ірландії та Нідерландах. Причому в сукупності бюджетних трансфертів переважають трансферти, пов'язані з поточною діяльністю місцевої влади, відносно меншу частку становлять капітальні трансферти.

В останні роки спостерігається тенденція збільшення ролі бюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевої влади, що відповідає загальному поширенню принципу субсидіарності.

Висновки. Таким чином, національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральною і місцевою владою у сфері розподілу дохідних джерел між державним і місцевими бюджетами, застосуванні тих чи інших форм надання фінансової допомоги на місцях. Так, у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, тільки 14% сукупних доходів формувалося з податкових надходжень, понад 60% – за рахунок трансфертів, що свідчить про залежність місцевого самоврядування від центрального уряду. Водночас для Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації й автономії місцевої влади, характерне протилежне співвідношення.

12.3. МІСЦЕВЕ ОПОДАТКУВАННЯ ЗА КОРДОНОМ

В умовах функціонування демократично орієнтованого громадянського суспільства реалізація конституційних гарантій незалежності органів місцевого самоврядування залежить від механізму забезпечення стабільними джерелами фінансування, серед яких провідне місце має належати місцевим податкам і зборам. Однак їхня роль не обмежується тільки наповненням дохідної частини місцевих бюджетів, позаяк за кордоном ці платежі призначені стимулювати підприємницьку активність, сприяти розвитку місцевого господарства та його інфраструктури.

Органи місцевого самоврядування за кордоном наділені повноваженнями щодо впровадження місцевих податків і зборів, установлення їхніх ставок, визначення бази оподаткування та надання податкових пільг. У цьому праві вбачається один із наріжних каменів самостійності місцевої влади.

Натомість окремі регіони Франції не мають такого права, а до компетенції муніципалітетів належить визначення розмірів шістнадцяти місцевих податків і зборів: від системи майнових податків до збору на озеленення. При цьому в Іспанії на впровадження додаткових локальних податкових платежів необхідно отримати згоду від центральних органів державного управління.

За рівнем податкової незалежності Україна значно поступається більшості як унітарних, так і федеративних держав, особливо Австрії, Іспанії, Люксембургу, Фінляндії, Франції, Швейцарії, Швеції та іншим, де органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями щодо впровадження місцевих податків і зборів, установлення граничних розмірів податкових ставок, визначення бази оподаткування, звільнення від сплати певних категорій платників податків, надання відстрочення зі сплати.

Висновки щодо рівня податкової незалежності в зарубіжних країнах:

1) органи місцевого самоврядування тільки у восьми країнах – членах ЄС мають повноваження щодо встановлення ставок локальних податкових платежів і визначення бази їх оподаткування. У них же відзначаємо низьку питому вагу цих платежів у структурі доходів місцевих бюджетів. Аналогічні коментарі можуть бути зроблені щодо муніципалітетів Іспанії та Португалії, де органи місцевого самоврядування опираються на надходження від податку на нерухомість;

2) місцева влада більшості зарубіжних країн повною мірою контролює повноваження щодо встановлення граничних розмірів ставок місцевих податків і зборів. Наприклад, у Бельгії, Великобританії, Данії, Ісландії, Нідерландах, Фінляндії, Швейцарії та Швеції понад 84% податкових надходжень до місцевих бюджетів формують за рахунок тих платежів, ставки яких встановлюють органи місцевого самоврядування. Натомість у Норвегії, Польщі, Угорщині та Чеській Республіці цей показник не перевищує 45%;

3) у федеративних державах Європи використовують процедуру розподілу локальних податкових надходжень за схемою «місцева влада – влада штату» (натомість у країнах з унітарним устроєм між органами місцевого самоврядування і центральними органами державного управління). Що правда, в жодній із цих країн пропорцій розподілу загальних податкових надходжень до місцевих бюджетів не визначають органи місцевого самоврядування;

4) пропорцію розподілу локальних податкових надходжень визначають на нормативно-правовому полі шести європейських країн, але сфера її застосування проявляється тільки в Чеській Республіці (90% податкових надходжень до місцевих бюджетів). Тим часом тільки в Португалії центральний уряд може одноосібно встановлювати граничні розміри ставок місцевих податків і зборів та визначати базу їх оподаткування (37% локальних податкових надходжень до місцевих бюджетів).

Для більшості країн – членів ЄС характерною є також множинність локальних податкових платежів. Вона – результат здійснення такої податкової політики, яка має оптимально поєднувати дві цілі: створення сприятливого податкового клімату для господарської діяльності (верхня межа локального оподаткування) й ефективно розв'язувати низку соціальних проблем (нижня межа локального оподаткування). При цьому зарубіжні дослідники податкових фінансів по-різному трактують оптимальну конфігурацію податкової системи на місцевому рівні.

Необхідно зазначити, що з усіх місцевих податків і зборів у країнах з усталеними традиціями місцевого самоврядування панівне місце належить податку з доходів фізичних осіб (наприклад, у Данії, Норвегії, Фінляндії та Швеції його питома вага становить майже третину доходів місцевих бюджетів). З одного боку, специфікою цього платежу є те, що його вважають справедливим відповідно до принципу податкоспроможності населення, втім, з другого боку, до нього можуть бути застосовані прогресивні податкові ставки для осіб, котрі отримують високі доходи.

Найпроблемніші питання, що безпосередньо пов'язані з оподаткуванням доходів фізичних осіб, виникають тоді, коли працівники живуть на одній території, а працюють (тобто отримують доходи) на іншій. І хоча переважну більшість суспільних благ і послуг надають громадянам за місцем їхнього проживання, цей платіж набагато зручніше справляти за місцем роботи. У таких випадках доцільно застосовувати різноманітні методи перерозподілу податкових надходжень. Ця проблема не так гостро стоїть, коли оподаткування здійснюється не муніципалітетами, а проміжними рівнями урядування, наприклад, штатом або провінцією, адже людей, що живуть і працюють у різних штатах, у них відносно менше.

Бюджетно-податкове законодавство Німеччини передбачає справляння низки місцевих податків і зборів. Тут можна виділити промисловий податок, базою оподаткування якого є капітал підприємства, фонд оплати праці та прибуток. Механізм його справляння полягає в тому, що фінансовий департамент самостійно визначає обсяг його надходження. Якщо ж підприємства складаються з кількох філій у різних юрисдикціях, то департамент розраховує промисловий податок для кожного підрозділу, а органи місцевого самоврядування за допомогою власних коефіцієнтів устанавлюють конкретні суми до сплати.

Проте багатьом зарубіжним науковцям цей платіж видається доволі суперечливим. Зокрема, дуже часто критикують неадекватно встановлені граничні розміри податкових ставок, відсутність зв'язку з чистим прибутком підприємств і нерівномірність розподілу бази оподаткування між різними адміністративно-територіальними одиницями. До того ж при його справлянні часто виникає схожа проблема, що й із оподаткуванням доходів фізичних осіб (якщо суб'єкти господарювання зареєстровані та діють у різних юрисдикціях). Тим часом оподаткування прибутку підприємств може призвести до виникнення істотної різниці між економічно багатими і порівняно незаможними муніципалітетами.

Серед податкових платежів, що їх за кордоном справляють на місцевому рівні, поширеним є податок на нерухомість. І хоча за своїм фіскальним потенціалом він істотно поступається загальнодержавним аналогам, в одних країнах цей платіж є доміантним, а в інших – його взагалі не справляють.

При цьому питома вага податку на нерухомість у структурі доходів місцевих бюджетів коливається в межах від 30% в унітарних республіках до 50% у федераціях. Причини його поширення в зарубіжних країнах можна звести до нижченаведених теоретичних положень (*рис.*).

Причини поширення податку на нерухомість за кордоном

Обсяг надходжень є стабільним і його легко передбачити, оскільки реєстр нерухомого майна змінюється щорічно

Базою оподаткування є об'єкти нерухомості, які практично неможливо перемістити за межі певної юрисдикції

Податкові ставки вводяться без ризику для міграції мешканців до інших адміністративно-територіальних одиниць

Цей платіж можна вважати формою застосування принципу вигоди до фінансування суспільних благ і послуг

Ці теоретичні положення характерні для майнового оподаткування в постсоціалістичних країнах з таких причин:

– по-перше, роль податку на нерухомість у них значно нижча, ніж у демократично розвинутих країнах (наприклад, наприкінці 1990-х років обсяг його надходжень до місцевих бюджетів становив 12–15%, тоді як у Польщі цей показник наближався до 26%);

– по-друге, базу оподаткування цього платежу оцінюють у відриві від ринкової вартості нерухомого майна, що впливає на стан його надходження (наприклад, найпоширенішим є встановлення бази оподаткування в абсолютній сумі з площі об'єктів нерухомості житлового фонду);

– по-третє, оподаткування житлової нерухомості підлягає досить жорсткому централізованому регулюванню (наприклад, під нього підпадають не тільки розміри податкових ставок, а й рівень спрямування податкових надходжень до тих чи інших бюджетів).

Історично склалося так, що протягом тривалого часу ключовим елементом у забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування за кордоном було надходження земельного податку. Проте нині його питома вага у структурі доходів місцевих бюджетів більшості європейських країн зменшується. Зокрема, у Бельгії цей платіж становить близько 17% локальних податкових надходжень, в Іспанії й Італії – 14%, в Ісландії – 11%, у Франції – 10%, у Португалії та Нідерландах – 8%. Натомість незначна частка земельного податку в місцевих бюджетах Данії (тільки 4%) і Люксембургу (близько 2%).

Однак у зарубіжних країнах є різні підходи до визначення бази оподаткування згаданого платежу (в одних випадках його можуть справляти з незабудованих земельних ділянок, а в інших – із забудованих земель), платників податку (ними можуть бути землевласники або орендарі земельних ділянок), порядку його обчислення та механізму сплати (найпоширенішим є кадастровий метод, однак при нарахуванні земельного податку можна застосовувати оціночну вартість землі, яку визначають відповідні комісії спільно з податковими органами).

Непряме оподаткування за кордоном широко представлене податками з обороту і продажу. Функціональні механізми їх справляння полягають у впровадженні на рівні роздрібної торгівлі надбавок, які разом із вартістю товарів мають сплатити покупці. Органи місцевого самоврядування часто звільняють від оподаткування низку товарів першої необхідності (наприклад, продукти харчування та ліки за рецептами). З одного боку, ці платежі збільшують витрати податкового апарату на їх адміністрування, а з другого – гнучко реагують на зростання обсягу споживання, підвищення цін на оподатковувані товари, зменшення кількості покупців.

Пояснення ситуації, яка сьогодні склалася з їх справлянням, полягає в посиленні податкового навантаження на соціально незахищені верстви населення. При цьому органи місцевого самоврядування мають усвідомлювати, що ці платежі значно менше, ніж їх прямі аналоги, схильні впливати на коливання економічної кон'юнктури в регіонах. Тому зростання граничних розмірів ставок податків з обороту та продажу, а також розширення переліку оподатковуваних ними товарів є простим способом розв'язання поточних бюджетних проблем у зарубіжних країнах.

Структура їхнього місцевого оподаткування передбачає справляння податкових платежів, які за економічною суттю підпадають під поняття «місцеві збори». Позитивним для адаптації до практики нашої держави має стати досвід Норвегії, де місцеві бюджети отримують значні суми коштів за рахунок зборів з населення за надання найрізноманітніших послуг (наприклад, за користування каналізаційною мережею, вивезення сміття та побутових відходів, прибирання громадських місць тощо). Органи місцевого самоврядування цієї країни володіють податковими повноваженнями щодо їх упровадження, хоча в деяких випадках може бути застосований принцип «витрат виробництва».

Це означає, що місцева влада не повинна вимагати сплати тих платежів, обсяг надходжень яких перевищує вартість наданих суспільних послуг. При цьому високі суми місцевих зборів можуть означати, що споживачі певних послуг сплачують вартість їх надання, а низькі – що органи місцевого самоврядування їх субсидують. В останньому разі вони мають скористатися іншими джерелами дохідної частини місцевих бюджетів, унаслідок чого можуть постраждати окремі сфери господарської діяльності територіальних утворень.

До специфічної групи податкових платежів за кордоном належать надбавки до ставок загальнодержавних податків. Центральна і місцева влади частково використовують ті самі бази оподаткування, але встановлюють окремі ставки. Держава може відповідати за загальне управління та стягнення власної частини податку, а органи місцевого самоврядування – за визначення бази оподаткування і структури ставок. Далі місцева влада просто визначає загальну ставку податку шляхом додавання власної ставки до загальнодержавної. Від локальних податкових платежів вони відрізняються формою мобілізації фінансових ресурсів, утім, сплачуються з доходів населення, зменшуючи відповідним чином їхню купівельну спроможність.

Як правило, надбавки є пропорційними, тому не перешкоджають перерозподілові доходів та економічній стабілізації в регіонах. Вони можуть бути встановлені як єдина ставка для всіх груп доходів (що характерне для Скандинавських країн) або як відсоток відрахувань від податкових зобов'язань (наприклад, муніципалітети Швейцарії отримують доходи від справляння надбавок до прямих податків, упроваджених на рівні кантонів). При цьому органи місцевого самоврядування можуть відчувати певні труднощі з виконанням дохідної частини місцевих бюджетів через нестачу коштів на фінансування видаткових зобов'язань у зв'язку з виникненням так званого «ефекту переливу».

Проаналізуємо відносну значущість локальних податкових платежів у бюджетах європейських країн (табл.).

Таблиця **Відносна значущість локальних податкових платежів у зарубіжних країнах, %**

Країна	Податкові джерела як відсоток від загальних надходжень локальних податкових платежів				Місцеві податки у відсотках до ВВП	Місцеві податки у відсотках до податкових надходжень
	податок з доходів	податки з обороту і продажу	податок на нерухомість	інші податки та збори		
Бельгія	86,5	13,2	0	0,3	2,1	4,7
Великобританія	0	0	99,5	0,5	1,5	4,1
Данія	93,4	0,1	6,5	0	15,9	32,9
Німеччина	78	6	15,8	0,2	2,6	7,5
Фінляндія	95,4	0	4,5	0,1	9,9	21,2
Швеція	100	0	0	0	16	29,8
Франція	0	11,5	48,2	40,3	4,4	9,7
Польща	78,4	1,8	19,8	0	5,7	6,3

Наведені вище дані дають змогу зробити такі висновки щодо відносної значущості платежів:

– справляння місцевого податку з доходів є одним із найбільш значущих джерел локальних податкових надходжень. У Данії, Люксембурзі, Норвегії, Фінляндії та Швеції його питома вага у структурі доходів місцевих бюджетів – близько 90%. Однак у Великобританії, Греції, Ірландії, Нідерландах та Франції органи місцевого самоврядування не мають доступу до надходжень від оподаткування доходів;

– місцеві податки з обороту і продажу формують від 29,7 до 76,3% локальних податкових надходжень у семи європейських країнах (наприклад, в Австрії, Греції, Іспанії, Нідерландах, Португалії, Туреччині й Угорщині). При цьому в чотирьох країнах – членах ЄС цих платежів не справляють узагалі, а ще в дев'яти їхня питома вага не перевищує 10% власних податкових доходів муніципалітетів;

– обсяг надходження податку на нерухомість сповна забезпечує фінансовими ресурсами місцеві бюджети Великобританії та Ірландії. Натомість органи місцевого самоврядування в семи європейських країнах (наприклад, в Австрії, Данії, Люксембурзі, Норвегії, Туреччині, Фінляндії й Чеській Республіці) отримують менше ніж 10%;

– якщо місцеві податки і збори визначають як питому вагу від загальних податкових надходжень, то відповідно їхня відносна значущість може коливатися в досить широких розмірах (у країнах із федеративним устроєм –

від 4,7% у Бельгії до 14% у Швейцарії, в унітарних державах – від 1% у Греції до майже 33% у Данії).

Висновки. Загалом можна стверджувати, що еволюція локальних податкових надходжень у зарубіжних країнах пройшла певний шлях і сьогодні вони є значним фінансовим підґрунтям для реалізації економічних та соціальних програм муніципалітетів. Зокрема, у державах з демократичними орієнтирами розвитку суспільства місцеві податки та збори успішно доповнюють загальнодержавні податкові платежі, є достатньо гнучкими за надходженнями до місцевих бюджетів і сприяють розширенню загальної бази оподаткування. Хоча останні аргументи на їхню користь не усувають низки специфічних проблем, спричинених тривалим перехідним періодом.

12.4. МІСЦЕВІ ПОЗИКИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Зарубіжний досвід свідчить про широке впровадження місцевих запозичень як засобу фінансування видатків муніципалітетів. При цьому найбільш ефективними їх формами є облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ та міжбюджетні позики.

Облігаційні позики поділяють :

на генеральні боргові зобов'язання – облігації, що гарантовані доходами бюджетів і майном органів місцевого самоврядування;
дохідні облігації – випускаються з метою розвитку комунальної інфраструктури і погашаються за рахунок доходів комунальних підприємств;
облігації мішаного характеру – не приносять доходів, а погашаються за рахунок коштів, одержаних від діяльності споруджених об'єктів (рис.).

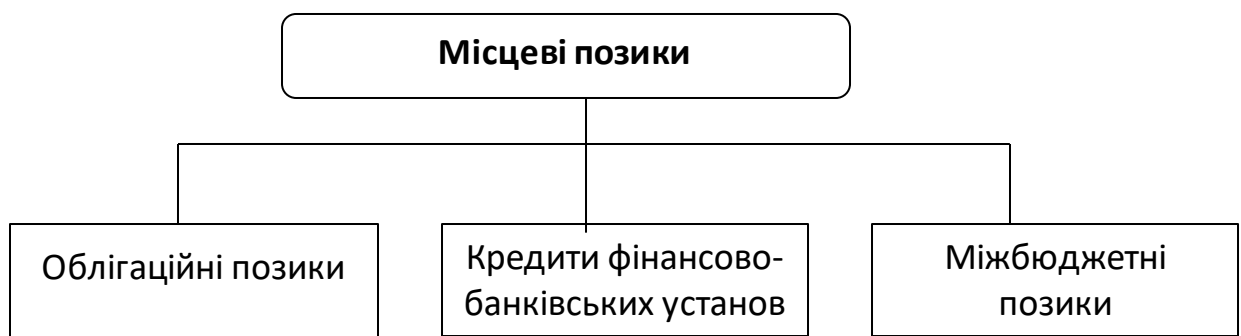


Рис. **Форми місцевих позик у зарубіжних країнах**

Як правило, вихід на фінансові ринки за кордоном самостійно здійснюють тільки найбільші муніципалітети. Органи місцевого самоврядування в них більшість запозичень реалізують через посередництво спеціальних фінансово-кредитних інститутів. Такі установи в останні роки стали одними з найбільших за розміром активів й одними з найнадійніших за рейтингом у масштабах світового фінансового ринку. Найбільшою установою в Європі, яка обслуговує муніципалітети й регіональні уряди, є міжнародна банківська група «DexiaGroup», що контролює близько 10% ринку муніципальних фінансових послуг і володіє консолідованими активами в розмірі 200 млрд доларів США.

У багатьох зарубіжних країнах, головними чином це стосується Західної Європи, уряд виступає гарантом щодо зобов'язань органів місцевого самоврядування, завдяки чому вони мають можливість здійснювати запозичення на більш вигідних умовах. У цих країнах рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава паралельно здійснює певні заходи для того, щоб мінімізувати ризики. Зокрема, центральна влада отримує регулярну звітність про стан місцевих фінансів, має важелі адміністративного впливу на муніципалітети та здійснює контроль за дотриманням фінансової дисципліни на території країни.

Багаторічний досвід здійснення місцевих запозичень за кордоном обґрунтовує необхідність існування системи обмежень запозичень, яка запобігає виникненню дисбалансу в системі місцевих фінансів та погіршенню якості функцій, що виконують органи місцевого самоврядування. Обмеження у сфері запозичень або встановлює центральний уряд, або регіональні і муніципальні уряди самостійно. У зарубіжних країнах можуть встановлюватися як прямі обмеження – обмеження обсягу заборгованості або видатків на обслуговування боргу, так і непрямі обмеження – обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також щодо обсягу бюджетного дефіциту (рис.).

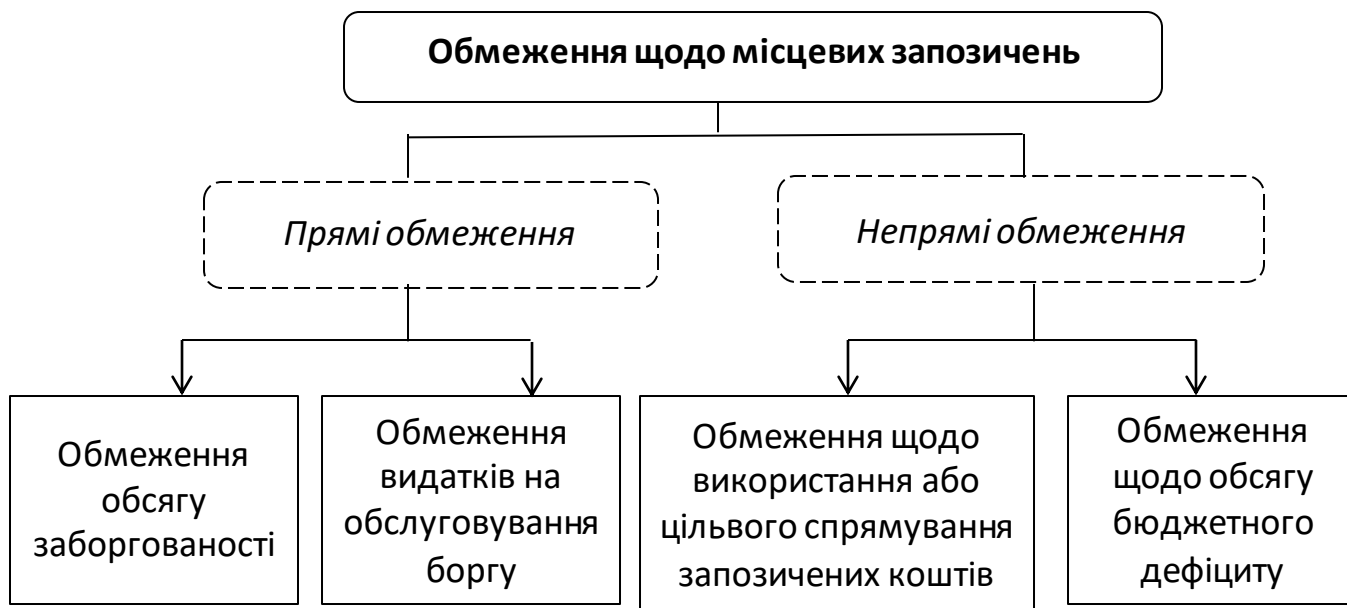


Рис. Система обмежень у сфері місцевих запозичень

У більшості країн із федеративним устроєм центральний уряд не застосовує обмежень на обсяг запозичень для регіональних та місцевих органів влади. Натомість у деяких випадках регіональні уряди самостійно встановлюють обмеження на обсяг власного боргу, інколи такі обмеження містять регіональні конституції (наприклад, у Швейцарії поточні бюджети деяких кантонів мають бути збалансовані). В окремих федеративних країнах (Австрія, Бельгія) центральні та регіональні уряди підписують угоди про розмір дефіциту і зниження боргового навантаження з метою забезпечення дотримання країною Маастрихтських критеріїв, які встановлюють обмеження для загального обсягу державного боргу.

Найчастіше в зарубіжній практиці застосовують обмеження на максимально допустиму щодо обсягів доходів місцевих бюджетів величину коштів, які спрямовуються на обслуговування боргу. Здебільшого такі обмеження застосовують в Аргентині, Бразилії, Іспанії, Італії, Колумбії, Литві, Польщі, Румунії, Угорщині та Японії (*рис.*).

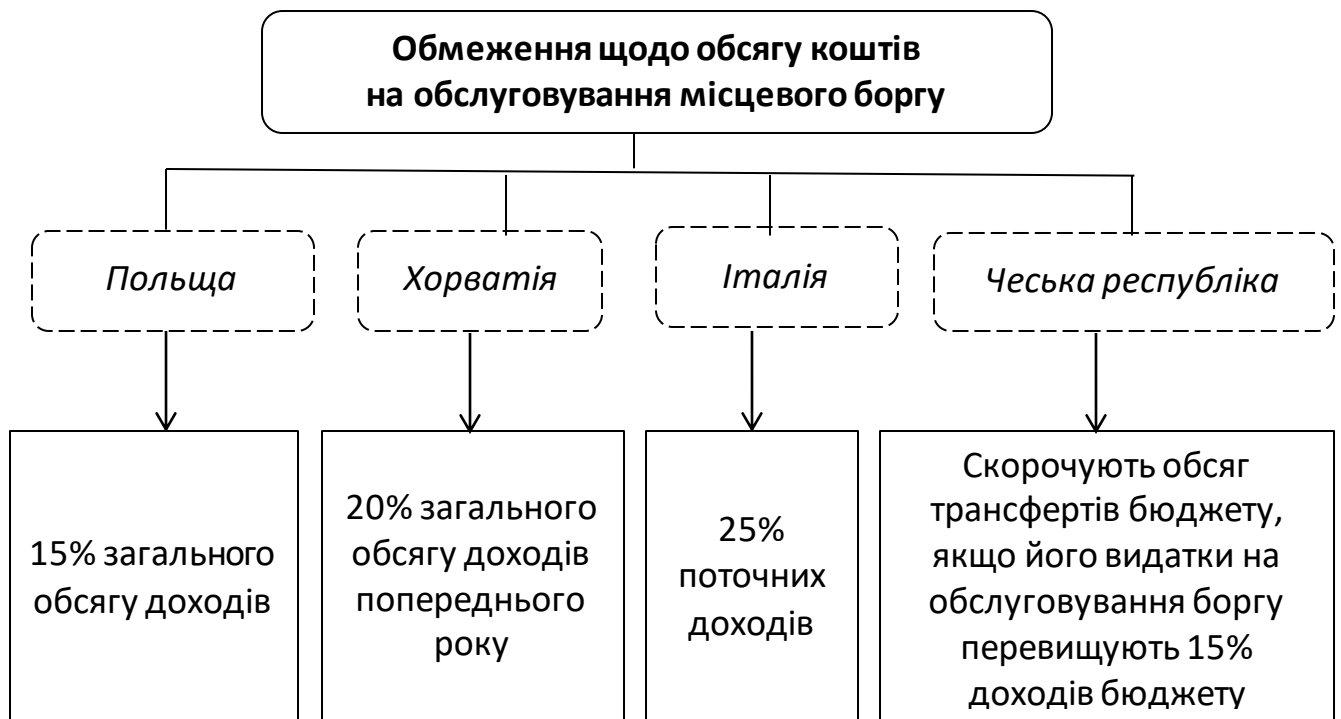


Рис. Застосування обмежень на обсяг коштів на обслуговування місцевого боргу в деяких європейських країнах

В окремих країнах ці обмеження стосуються не загального обсягу доходів, а тільки певної їх частини – власних доходів місцевих бюджетів (Угорщина) або доходів місцевих бюджетів без урахування прямих міжбюджетних трансфертів (Литва). У країнах ОЕСР ліміт коштів на обслуговування боргу встановлено на рівні 5–10% річних доходів бюджету.

У Німеччині та Австрії муніципалітети подають свої бюджети на затвердження до урядів земель. При цьому їх може бути відхилено, якщо не дотримано параметрів запозичень. У Норвегії та Італії органи місцевого самоврядування повинні підтримувати профіцит поточного бюджету. У Франції не застосовується законодавче обмеження на обсяг боргу як частки доходів бюджету або ВВП, проте діє обмеження на обсяг дефіциту бюджету на рівні 5% поточних доходів. Якщо обмеження не дотримується, тоді префект може перевести управління місцевими фінансами регіональних і місцевих органів влади під патронаж регіональної рахункової палати, яка розробляє трирічний план коригувальних заходів.

План передбачає заходи зі скорочення дефіциту бюджету за рахунок підвищення доходів або скорочення видатків (припинення певних видів видатків). Якщо органи місцевого самоврядування не дотримуються рекомендацій самостійно, то їх зобов'язує це робити суд. На практиці таке буває дуже рідко. Крім того, на нормативно-правовому полі передбачено, що

органи місцевого самоврядування в бюджетному процесі на місцевому рівні повинні дотримуватися двох умов: по-перше, погашення місцевого боргу повинно відбуватися за рахунок власних доходів (без рефінансування); по-друге, позичені кошти можна використовувати тільки для фінансування інвестиційних проєктів.

В Японії для того, щоб здійснити емісію боргових цінних паперів, місцева влада повинна звернутися по дозвіл до центрального уряду. Для цього вона повинна дотримати певних умов – відсутність поточного дефіциту бюджету, обмежений обсяг заборгованості, рівень ставок податків не нижчий від установлених урядом, хороші показники сплати податків. За їх дотримання місцеві запозичення включають у державний бюджет, після цього коригують показники трансфертів для місцевих бюджетів, з метою забезпечення гарантії виконання зобов'язань місцевою владою. Завдяки такій системі контролю з 1947 року в країні не сталося жодного дефолту за муніципальними облігаціями.

У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень заведено дотримувати «золотого правила», яке передбачає використання позичених коштів лише на капітальні видатки. Такі обмеження закріплено в законодавстві Бразилії, Південно-Африканської Республіки та Індії. Принципи цього правила діють також у Канаді, США, інших країнах, зокрема Австрії, Німеччині, Голландії, Франції, Швейцарії, Швеції, де дозволено витратити запозичені кошти на інвестиційні цілі та рефінансування боргу.

В окремих випадках дозволяється брати позики для поточних потреб чи покриття тимчасових касових розривів бюджетів, але в такому разі позики мають бути погашені протягом року.

Завдяки своїй розвиненості та ролі в соціально-економічному розвитку території, система місцевих запозичень у Нідерландах вважається зразковою. У цій країні запозичення муніципалітетів суворо контролює центральний уряд. Органам місцевого самоврядування заборонено прямі позики в іноземній валюті, а також позики із змінним процентом. Установлено також обмеження на цілі, для яких здійснюються запозичення, – дозволено брати позики на рефінансування боргу, купівлю основних засобів, отримання капіталу для муніципальних компаній. Завдяки надійній системі законодавчих гарантій і забезпеченню муніципальних запозичень центральний банк може встановлювати для облігацій нульовий ризик.

Схожа практика здійснення муніципальних запозичень існує в Скандинавських країнах. У Норвегії держава здійснює суворий контроль за запозиченнями муніципалітетів. Уряд складає так званий «чорний список» місцевих органів влади, дії яких суперечили чинному законодавству. Для того, щоб здійснювати запозичення, вони повинні отримати спеціальний дозвіл центральної влади. У Швеції дозволено брати позики тільки для фінансування проектів капітального будівництва. Такі проекти найчастіше реалізують у сфері освіти, охорони здоров'я та енергопостачання. У Данії місцеві запозичення можна залучати тільки на схвалені урядом певні категорії капітальних проектів.

У деяких країнах поширено так зване проектне фінансування, яке полягає у встановленні чіткого зв'язку між запозиченням і використанням отриманих коштів на певний інвестиційний проект. Цей елемент ринку запозичень в останні роки розвивається найбільш динамічно. У Великобританії та Франції законодавчо передбачено закріплення конкретних позик за певними об'єктами. Натомість в Японії, поряд із практикою залучення коштів для загальних інвестиційних цілей, окремі позики беруть для фінансування конкретних проектів. Проектне фінансування вважають обґрунтованим тоді, коли є можливість адміністративного встановлення плати за користування спорудженими об'єктами.

Практика проектного фінансування поширена у США, де муніципалітети, поряд з емісією облігацій для залучення коштів на загальні інвестиційні проекти, випускають дохідні облігації під конкретні проекти. Його здійснюють у галузі транспорту (спорудження автошляхів, портів, аеропортів) і житлово-комунального господарства (водопостачання та водовідведення, постачання природного газу й електроенергії). Муніципалітети мають право використовувати як забезпечення податок з продажу або податок на паливо, якщо виявляється, що доходів від експлуатації проекту недостатньо для обслуговування і погашення боргу. У США дохідні облігації є переважною формою місцевих запозичень.

Уряди багатьох країн здійснюють комплекс заходів, метою яких є зниження ризиків кредиторів, стабілізація роботи органів місцевого самоврядування та зменшення вартості запозичень. Важливою передумовою досягнення вказаних цілей є використання застави як одного із засобів забезпечення боргових зобов'язань. Нормативні документи визначають види застави, які можуть бути застосовані органами місцевого самоврядування при здійсненні запозичень – доходи від реалізації прибуткових проектів, сукупні доходи місцевого бюджету, певні типи активів муніципалітетів та місцевих урядів. Якщо одночасно використовуються кілька різних видів застави, то інвестори надають позику більш охоче.

Чітко визначена процедура дефолту місцевого бюджету дозволяє визначити порядок сплати коштів за позикою і гарантувати населенню на дання обов'язкових соціальних послуг. У США реорганізація боргу в разі дефолту ґрунтується на продовженні строку погашення, зменшенні обсягів боргових виплат, рефінансуванні боргу через надання нових позик, поліпшенні фіскальної спроможності муніципалітетів та скороченні бюджетних видатків. Законодавство не передбачає можливості продажу активів позичальника, а ініціатором банкрутства може виступати лише позичальник. У разі дефолту муніципалітету уряди штатів забезпечують урегулювання найбільш проблемних питань.

Загалом же будь-яка країна, незалежно від форми державного устрою чи стану економіки, може стикнутись із ситуацією, коли органи місцевого самоврядування відчують гостру нестачу фінансових ресурсів. При цьому можливі різні варіанти розв'язання цієї проблеми: або уряд надає фінансову допомогу у формі трансфертів, або використовує інструменти запобігання неплатоспроможності. В останньому випадку органи місцевого самоврядування можуть функціонувати, як і до фінансової кризи, натомість незадоволення державою та кредиторами санкцій сприятиме їхньому якнайшвидшому виходу з незадовільного фінансового стану.

У будь-якому разі муніципальне банкрутство не вигідне ні кредиторам, які в короткі строки очікують погашення заборгованості, ні державі, трансфертна політика якої зобов'язує підтримувати депресивні регіони, ні населенню – безпосереднім одержувачам суспільних послуг, тому що тягар заборгованості ляже на них. Відтак не менш важливою є гіпотеза, відповідно до якої адміністративно-територіальна одиниця функціонуватиме ефективніше, якщо позбавиться від тягара непогашених зобов'язань. Тим самим зростуть її фінансова ініціатива й економічна активність, оскільки вивільнені бюджетні кошти використовуватимуться на потреби життєдіяльності.

Заслуговує на увагу досвід Угорщини, який передбачає виконання низки етапів здійснення процедури банкрутства муніципального утворення.

В угорському законодавстві виписано процедуру такого банкрутства, яка складна за побудовою та передбачає виконання низки етапів (**рис.**).

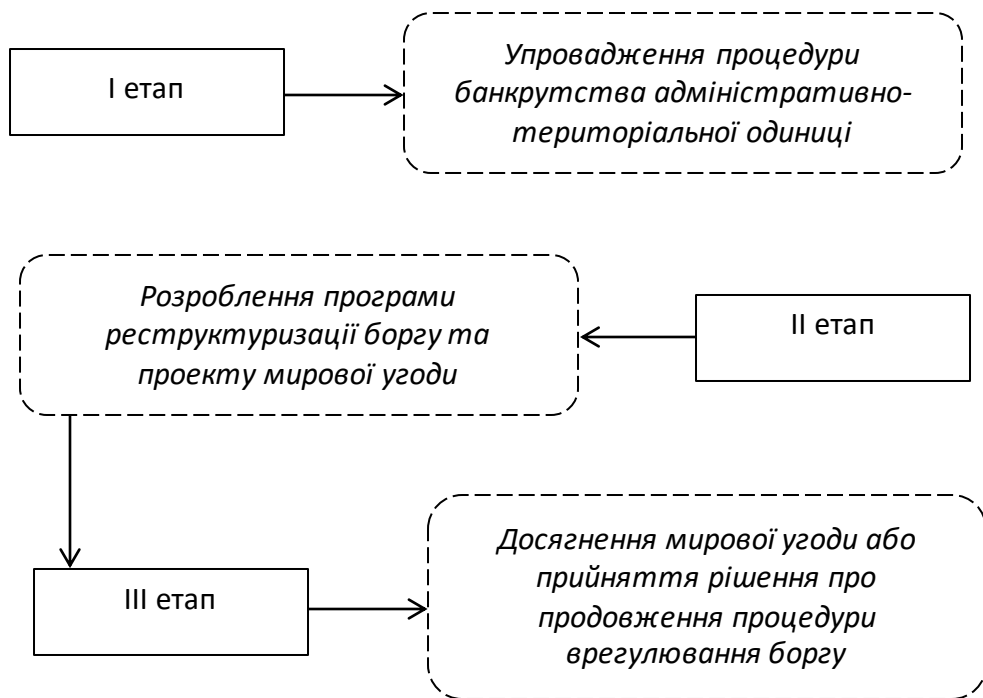


Рис. Етапи процедури банкрутства муніципального утворення

Зокрема, на першому етапі судом впроваджується процедура банкрутства адміністративно-територіальної одиниці. Наступний етап передбачає розроблення програми реструктуризації боргу та проекту мирової угоди. Останній етап – досягнення мирової угоди або прийняття рішення щодо продовження процедури врегулювання заборгованості.

Крім великого обсягу заборгованості, причинами неплатоспроможності адміністративно-територіальних одиниць можуть бути невідповідність відносин між органами місцевого самоврядування і кредиторами, порушення бюджетного процесу на місцевому рівні, відсутність системи муніципального замовлення і контролю цін на товари, які придбаваються за рахунок бюджетних коштів, недосконалість системи обліку заборгованості бюджетних організацій та підприємств комунальної власності, брак зведеної інформації щодо загального обсягу внутрішнього боргу.

Усе це може спричинити виникнення кризових явищ та посилити їхні негативні наслідки.

Разом з тим можна відшукати й позитивні аспекти оголошення стану неплатоспроможності та банкрутства адміністративно-територіальних одиниць:

по-перше, сприяє відновленню здатності муніципального утворення вирішувати свої завдання;

по-друге, спрямоване на захист його майнових інтересів;

по-третє, не зачіпає питання самостійного управління адміністративно-територіальної одиниці;

по-четверте, не змінює інституційної будови місцевої влади;

по-п'яте, підкріплюється дисциплінуючим впливом розвинутих фінансових ринків.

У низці країн упроваджено механізм запобігання муніципальними утвореннями несплаті боргу на превентивному рівні. Наприклад, часто використовувався радикальний захід – включення місцевої заборгованості до загального державного боргу навіть тоді, коли уряд не може гарантувати її погашення. До настання першої хвилі глобальної економічної кризи це була чи не найважливіша умова отримання кредитів у різних міжнародних інституцій. Сьогодні ж органи місцевого самоврядування за кордоном відчують гостру нестачу фінансових ресурсів, пов'язану з непогашеними борговими виплатами або надмірними видатками місцевих бюджетів.

Висновки. Таким чином, за допомогою місцевих запозичень зарубіжні країни вирішують надзвичайно важливі соціально-економічні завдання. В умовах обмеженості можливостей органів місцевого самоврядування у розширенні дохідної частини місцевих бюджетів та складності зниження поточних зобов'язань, кошти, отримані від розміщення місцевих позик, використовують на реалізацію інвестиційних проектів. При цьому розвиток системи місцевих запозичень тісно пов'язаний з ефективною системою обмежень, яка повинна забезпечити неможливість виникнення кризових ситуацій у сфері місцевих фінансів. У разі виникнення ситуації неспроможності здійснювати виплати за зобов'язаннями законодавчо передбачено порядок дій кредиторів і позичальників.

12.5. ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ ЗА КОРДОНОМ

Організація системи міжурядових фінансових відносин у зарубіжних країнах ґрунтується на поєднанні двох основних концептуальних положень. З одного боку, враховується прагнення територіальних громад та їх об'єднань до фінансової незалежності від центральної влади, внаслідок чого поглиблюються процеси фіскальної децентралізації. З другого боку, держава спільно з органами місцевого самоврядування несе тягар відповідальності за забезпечення високих стандартів життя для кожного громадянина, гарантує надання найважливіших суспільних послуг. За таких обставин фінансове вирівнювання є не тільки засобом підтримки депресивних територій, а й об'єктивною необхідністю.

Ані єдиного трактування терміна «фінансове вирівнювання», ані загальних підходів до його здійснення в зарубіжній практиці немає. У кожній країні тривалий історичний розвиток, особливості організації між урядових відносин заклали основи для автентичного розуміння цього поняття і сприяли виробленню власних механізмів усунення диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій. Разом з тим світові інтеграційні та глобалізаційні тенденції дедалі більше нівелюють національні відмінності в організації процедур фінансового вирівнювання, що й досі мають місце, та сприяють поширенню передового досвіду, надбаного в державах з демократичним поступом у майбутнє.

Фінансове вирівнювання – система інструментів та заходів щодо усунення вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів між органами державної і місцевої влади.

Вертикальні фіскальні дисбаланси виникають за невідповідності між обсягами фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні органів певних рівнів місцевої влади, та віднесеними до їхньої компетенції завданнями, виконання яких здійснюється за рахунок цих коштів. Завдяки зменшенню цих дисбалансів забезпечується спроможність кожного рівня виконувати свої повноваження і створюються умови для повного фінансування закріплених за ним суспільних послуг.

Однак унаслідок відмінностей у розвитку регіонів, які тією чи іншою мірою характерні для зарубіжних країн, наявності так званих «бідних» і «багатих» територій, усунення вертикальних фіскальних дисбалансів повністю не розв'язує проблеми забезпечення усіх органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами. Цим обґрунтовано необхідність зменшення горизонтальних фіскальних дисбалансів, які виникають у межах одного рівня управління і зумовлені різними фінансовими можливостями та потребами окремих регіональних або місцевих урядів. *Саме в усуненні такого роду фіскальних диспропорцій у фінансовому забезпеченні окремих територій полягає мета фінансового вирівнювання.*

Фіскальна децентралізація не тільки сприяє посиленню ролі місцевих бюджетів, а й зумовлює необхідність пошуку нових підходів до фінансового вирівнювання. Його організація потребує попереднього розгляду, погодження та закріплення в договорах або законодавчих актах низки ключових положень. Центральна і місцева влада повинні досягнути згоди з приводу того, що підлягає вирівнюванню, ступеня вирівнювання, прийомів та інструментів вирівнювання, способів визначення фіскальних дисбалансів.

Індикатором правильності обраної політики фінансового вирівнювання є схвалення її більшістю населення країни, що виявляється у процесі виборів до органів представницької влади усіх рівнів.

У світовій практиці розрізняють два основні види систем фінансового вирівнювання.

Перша система передбачає зосередження коштів, призначених для фінансового вирівнювання територій, у складі центрального бюджету держави.

Організація **другої** полягає в об'єднанні зусиль місцевої влади певного рівня для створення спеціальних фондів фінансового вирівнювання.

Разом з тим за кордоном застосовують різні способи фінансового вирівнювання. Кожен із них передбачає використання одного чи одночасно кількох інструментів – різних видів прямих трансфертів, як загальних, так і спеціальних; непрямих трансфертів, тобто переданих податків або відрахувань від регульованих доходів; фондів фінансового вирівнювання.

Основним інструментом фінансового вирівнювання за кордоном є прямі міждержавні трансферти, які здійснюються на безоплатній і безповоротній основі. При цьому є два підходи до їх класифікації. Згідно з першим, що визначений Міжнародним валютним фондом, усі трансферти поділяються на субсидії та гранти. Субсидіями вважаються виключно ті

трансфери, що їх надають органи державної влади підприємствам або іншим суб'єктам господарювання. Гранти являють собою необов'язкові трансфери, що передаються від одних інституційних одиниць сектору суспільного управління до інших або між органами державного управління і міжнародними організаціями.

В європейських країнах ширшого застосування набула інша класифікація, розроблена 1986 року експертною комісією з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи. Відповідно до неї переміщення коштів від вищих органів державної влади до органів місцевого самоврядування, включаючи безвідсоткові позики, що надаються на період не менше ніж 10 років, називаються субсидіями.

Всі субсидії поділяються на дві основні групи – спеціальні і загального призначення (рис.).



Рис. Класифікація субсидій, які надаються органам місцевої влади зарубіжних країн

Кожна з цих груп включає окремі види субсидій, що відрізняються порядком їх розрахунку або розподілу (пов'язані з об'єктивними критеріями і дискреційні, інвестиційні й поточні, безумовні та обумовлені тощо).

Субсидії загального призначення використовуються без обмежень як будь-які власні доходи місцевої влади. Єдине обмеження може стосуватися спрямування певної частини таких трансфертів на капітальні цілі, однак це не зобов'язує місцеві уряди витратити одержані кошти на виконання конкретних програм капіталовкладень. Вони поділяються на ті, що розподіляються на основі об'єктивних критеріїв, і дискреційні субсидії. Субсидії, пов'язані з об'єктивними критеріями, розраховуються відповідно до певних показників податкоспроможності чи видаткових потреб, або ж ураховують і ті, й інші.

Сума субсидій, пов'язаних з обсягом власних податків, прямопропорційно залежить від рівня місцевого оподаткування.

Перерахування дискреційних субсидій не обумовлено певними об'єктивними критеріями. Органи влади вищого рівня надають їх у тому разі, коли розраховані із застосуванням формалізованих процедур суми трансфертів окремим місцевим урядам є недостатніми для задоволення їхніх фіскальних потреб. Досить часто рішення про виділення таких субсидій приймається у політичній площині. Іншою підставою для перерахування дискреційних субсидій може бути настання непередбачених випадків – стихійних лих, техногенних катастроф тощо. За кордоном питома вага такого виду субсидій є незначною і, як правило, не перевищує 1% від сукупного обсягу одержаних трансфертів.

На відміну від субсидій загального призначення, субсидії спеціального призначення мають бути витрачені на конкретні цілі. Вони можуть призначатися на інвестиційні і поточні цілі, бути обумовленими і безумовними.

Зокрема, для отримання обумовленої (часткової) субсидії орган місцевої влади зобов'язаний профінансувати певну частку сукупних витрат, пов'язаних із наданням певного виду послуг або реалізацією окремих проектів і програм.

За рахунок субсидій спеціального призначення можна відшкодувати або всі фактичні витрати, або ж тільки нормативні витрати. Щодо останнього в разі перевищення нормативних витрат субсидія не надається чи надається в Ще однією поширеною світовою тенденцією є використання формульного методу розрахунку трансфертів. Його застосування сприяє справедливому

розподілу фінансових ресурсів між територіями та запобігає ухваленню суб'єктивних рішень. За кордоном використовуються різні формули, які враховують не тільки загальноприйняті соціальні стандарти, а й національні особливості. В одних країнах вирівнюється дохідна спроможність територіальних одиниць (Канада, Естонія) або видаткові потреби (Іспанія, Італія), в інших – одне і друге (Австралія, Великобританія, Японія). Формули можуть бути простими, що враховують найважливіші критерії, або складними (Нідерланди, Німеччина).

У тих країнах, де вирівнюється і дохідна спроможність територій, і видаткові потреби місцевих органів влади, формула розрахунку загального трансферту, що перераховується до місцевого бюджету, така:

$$TR_i = \alpha(E_i - R_i) P_i$$

де TR_i – сума трансферту для i -го місцевого бюджету;

E_i – розрахункова видаткова потреба i -го місцевого бюджету на одну особу населення;

R_i – розрахункова дохідна спроможність i -го місцевого бюджету на одну особу населення;

P_i – кількість населення i -ї територіальної одиниці.

Коефіцієнт α , як правило, встановлюється в межах від 0 до 1 та визначає ступінь бажаного фінансового вирівнювання. Така формула має низку переваг, оскільки: дає можливість використовувати трансферти як з позитивним, так і негативним значеннями; не містить прямого обмеження загального обсягу трансфертів, що передаються до місцевого бюджету; видаткова потреба та дохідна спроможність кожного місцевого бюджету розраховуються не на основі фактичних даних про його доходи і видатки за попередні бюджетні періоди, а шляхом урахування низки наперед закріплених у формулі об'єктивних показників; зберігає заінтересованість органів місцевого само врядування у збільшенні доходів місцевих бюджетів.

Основними критеріями розподілу коштів у процесі фінансового вирівнювання за кордоном є сума податкових надходжень на одного мешканця, чисельність і структура населення, площа територіальних одиниць. Крім них, ураховується широкий спектр показників, які суттєво відрізняються в різних країнах. Наприклад, в Іспанії можна брати до уваги показник рівня безробіття; у Люксембурзі – розмір основного окладу службовців та суму витрат з обслуговування місцевого боргу в розрахунку на одного мешканця; у Нідерландах – площа смуги водної поверхні вздовж берегової лінії моря; у Норвегії – поточні витрати на прибирання снігу взимку; у Швеції – клімат; у Португалії – кількість церковних парафій.

Разом з тим поширення в зарубіжних країнах набула практика функціонування спеціальних фондів фінансового вирівнювання, які допомагають збалансувати дохідну і видаткову частини місцевих бюджетів. Так, в Австрії за рахунок внесків органів влади різних рівнів було створено окремі фонди для розподілу інвестиційних субсидій, призначених для фінансування різних видів капітальних витрат у сфері охорони здоров'я, громадського транспорту та комунального господарства. У Бельгії Фонд комун утворено для розподілу загальних субсидій між регіонами. Аналогічні фонди фінансового вирівнювання функціонують у Німеччині, Португалії, Японії.

Єдиного «рецепта» фінансового вирівнювання немає. У демократичних країнах політики, прислухаючись до голосу електорату та пропозицій учених, у ході організації системи фінансового вирівнювання змушені обирати схвалені суспільством альтернативи. Однак тенденції до глобалізації сприяють поступовому запровадженню в цій сфері діяльності схвалених у світовій практиці підходів. Певний вплив на розвиток цього процесу за кордоном справило прийняття 1991 року Кабінетом Міністрів Ради Європи рекомендацій щодо вирівнювання фінансових ресурсів органів місцевої влади. Ним було запропоновано при здійсненні фінансового вирівнювання дотримуватись низки принципів (*табл.*).

Таблиця Принципи здійснення фінансового вирівнювання

Принцип	Характеристика
Стимулювання	Фінансове вирівнювання має сприяти наданню на різних територіях подібних за якістю та асортиментом суспільних послуг, одночасно запобігаючи виникненню відмінностей у рівні податкового тягаря
Сприяння місцевій автономії	Одержання вирівнювального трансферту не повинно зобов'язувати органи місцевої влади до надання відповідного рівня послуг або встановлення єдиних ставок оподаткування
Широти вирівнювання	Воно має враховувати якнайширший спектр видів діяльності та послуг, що надаються на місцевому рівні
Повноти критеріїв	При оцінці видаткових потреб органів місцевої влади треба брати до уваги всі основні чинники, що зумовлюють відмінності у витратах, – демографічні, географічні, соціальні та економічні
Ефективності	Розрахунки обсягів видатків, відповідно до яких визначаються суми трансфертів, не повинні враховувати ступеня ефективності використання ресурсів
Об'єктивності	В основі розрахунку видаткових потреб органів місцевої влади має лежати не суб'єктивна оцінка, а система об'єктивних показників

Обґрунтованості	При визначенні сукупних видаткових потреб окремі чинники, що визначають їхній розмір, повинні враховуватись тією мірою, якою вони впливають на вартість послуг, що їх надають органи місцевої влади
Демократичності	Оцінка потреб має якомога повніше враховувати міркування представників органів місцевої влади, що, у свою чергу, повинні відображати запити й уподобання місцевого населення
Простоти	Модель фінансового вирівнювання має бути простою і зрозумілою
Стабільності	Методи оцінки потреб і розрахунку трансфертів повинні застосовуватися без істотних змін протягом тривалого періоду часу
Солідарності	У разі, якщо податковий потенціал різних територій суттєво відрізняється, доцільно застосовувати перерозподіл доходів між краще та гірше забезпеченими органами місцевої влади
Повноти вирівнювання доходів	Вирівнювання має стосуватися всіх доходів, крім випадків, коли місцеві органи влади не мають можливості впливати на співвідношення між різними видами належних їм доходів
Пріоритетності загальних трансфертів	При виборі інструментів фінансового вирівнювання перевага повинна надаватися не цільовим, а загальним трансфертам
Збалансування цілей	Фінансове вирівнювання має стимулювати відповідальність органів місцевої влади та спонукати їх до підвищення ефективності надання ними послуг

Вивчаючи системи фінансового вирівнювання територій за кордоном, особливу увагу необхідно приділити Скандинавським країнам. В усіх Скандинавських країнах спостерігалось збільшення обсягу трансфертів місцевим бюджетам. У 2020 році в Данії вони становили 53 797,5 млн євро (у тому числі поточні трансферти – 53 513,2 млн євро; капітальні трансферти – 284,3 млн євро), у Швеції – 26 194,1 млн євро (у тому числі поточні трансферти – 24 579,1 млн євро; капітальні трансферти – 1 615,0 млн євро). Натомість у Норвегії місцевим бюджетам надавалися лише поточні трансферти, у 2020 році їх сума становила 24 839,0 млн євро.

До 2007-го данська система фінансового вирівнювання територій передбачала вирівнювання потреб у видатках і вирівнювання податкової бази.

Потреби у видатках розраховувалися на основі критеріїв, пов'язаних із демографічними та соціальними факторами. При цьому окремий орган

місцевої влади отримував дотацію або сплачував кошти в межах схеми вирівнювання залежно від потреб у видатках на одного мешканця, які могли бути вищими чи нижчими від середнього показника. За цією схемою вирівнювання досягалося завдяки міжвідомчим об'єднаним трансфертам.

Система фінансового вирівнювання територій діяла для досягнення лише часткового вирівнювання – 45% різниці між місцевими потребами у видатках та середнім показником видатків на душу населення по країні.

Ступінь вирівнювання зростав до 85% для територій, розташованих усередині столичного регіону Копенгагена, на рівні областей – 80% різниці між видатковими потребами регіону і середньою величиною потреб у видатках на душу населення.

У зв'язку зі структурними змінами в Данії система фінансового вирівнювання набула нового вигляду. Муніципалітети, у яких планові видаткові потреби є більшими за планові податкові надходження, отримують фінансову компенсацію, а в іншому разі – перераховують частину надлишку (рис.).

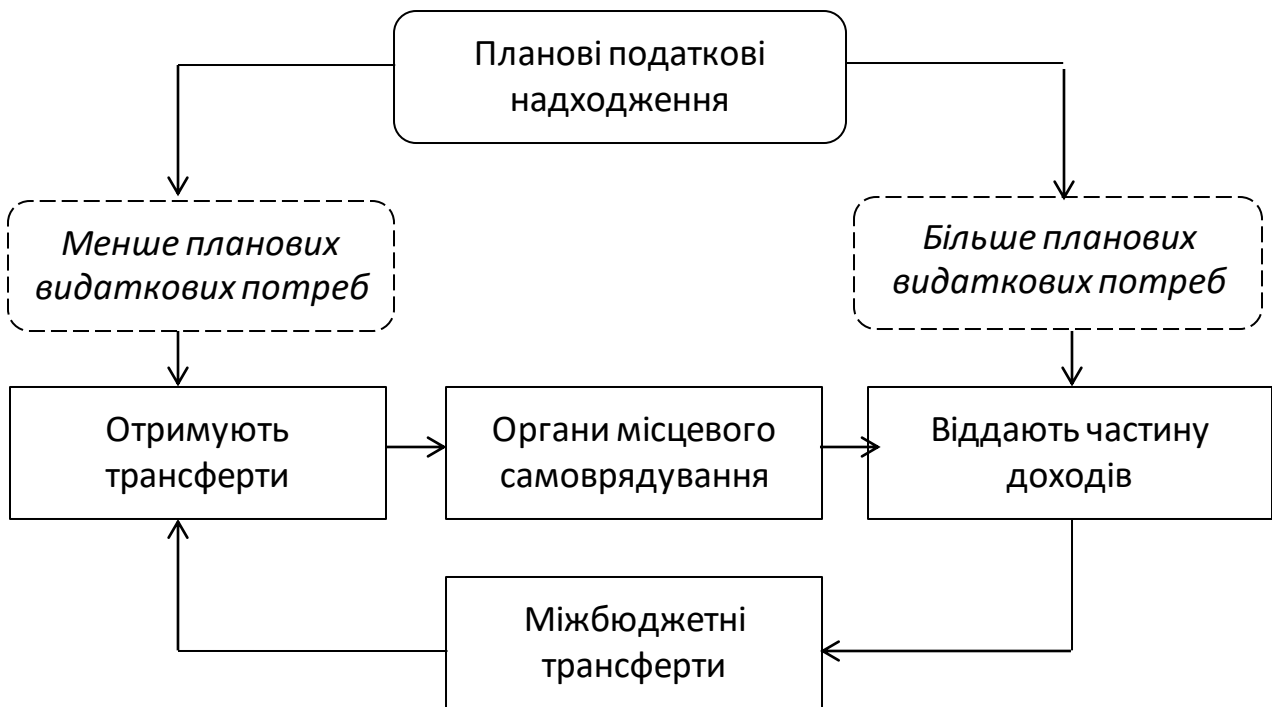


Рис. Система фінансового вирівнювання територій Данії

Планові податкові надходження розраховуються як добуток податкової бази і розрахункової ставки оподаткування. При цьому оцінка муніципальних потреб у видатках ґрунтується на віковій структурі населення і соціально-економічних показниках.

До речі, система самофінансування територіальних громад у Данії має низку переваг, які цілком реально адаптувати до вітчизняної практики, оскільки передбачає лише часткове вирівнювання фіскальних дисбалансів.

Це буде стимулювати органи місцевого самоврядування до пошуку додаткових ресурсів та важелів впливу для забезпечення фінансово стабільного функціонування. В Україні ж коефіцієнт вирівнювання не забезпечує стимулювального впливу на органи місцевого самоврядування, має непрозорий та необ'єктивний характер.

Довгий час норвезька система фінансового вирівнювання територій спиралася на обсяги податкових надходжень до бюджетів. Податкові доходи по кожній комуні, базовими з яких були податки на доходи, природні ресурси і багатство, розраховувалися на одного жителя й порівнювалися зі середнім показником. Якщо вони були нижчі, ніж у середньому в країні (110%), то комуні отримували трансферти, що перекривали 90% фінансового розриву.

Якщо ж місцева влада мобілізувала понад 134% податкових надходжень, вона зобов'язувалася перерахувати уряду 50% від надлишку.

З одного боку, цей підхід не давав змоги повною мірою інвестувати зібрані у регіоні податки в такі галузі, як металургія, машинобудування, текстильна промисловість. З другого боку, складне географічне положення країни унеможливило використання фіскального потенціалу окремих територій та приведення до вимог обсягів фінансування суспільних благ і послуг. Тож 390 комун Норвегії отримували трансферти, 28 муніципалітетів були розташовані в «нейтральній зоні» і тільки 16 економічно розвиненим містам доводилося ділитися частиною своїх доходів.

На сьогодні в Норвегії практично всі муніципалітети залучені до процесу фінансового вирівнювання, оскільки опорною точкою для його здійснення є 100% середнього показника доходів (рис.).

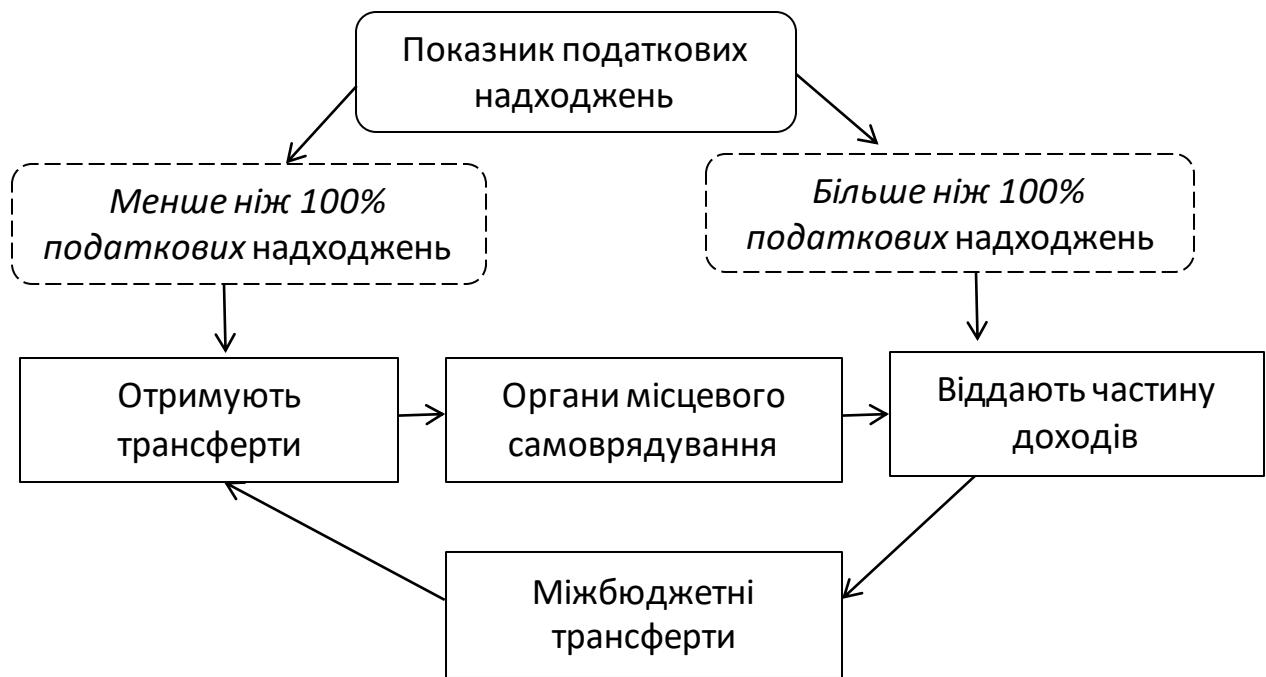


Рис. Система фінансового вирівнювання територій Норвегії

Муніципалітети, які мають податкові надходження на душу населення нижче від цього показника, отримують 60% від різниці між їхніми власними податковими доходами і середніми в країні (інші віддають 60% надлишку). При цьому середньонаціональний обсяг податкових надходжень на душу населення розраховується як середній показник за останні три роки.

Досить привабливим для нашої держави є досвід **Швеції**, де система фінансового вирівнювання територій отримала назву «системи Робін Гуда».

Головним інструментом зазначеної політики є вирівнювання доходів і витрат регіонів, надання їм дотацій. Передумовою її ефективності є високий ступінь децентралізації державної влади, автономності та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Саме в цьому полягає принципова відмінність організації публічної влади у Швеції та Україні, де вона залишається жорстко централізованою.

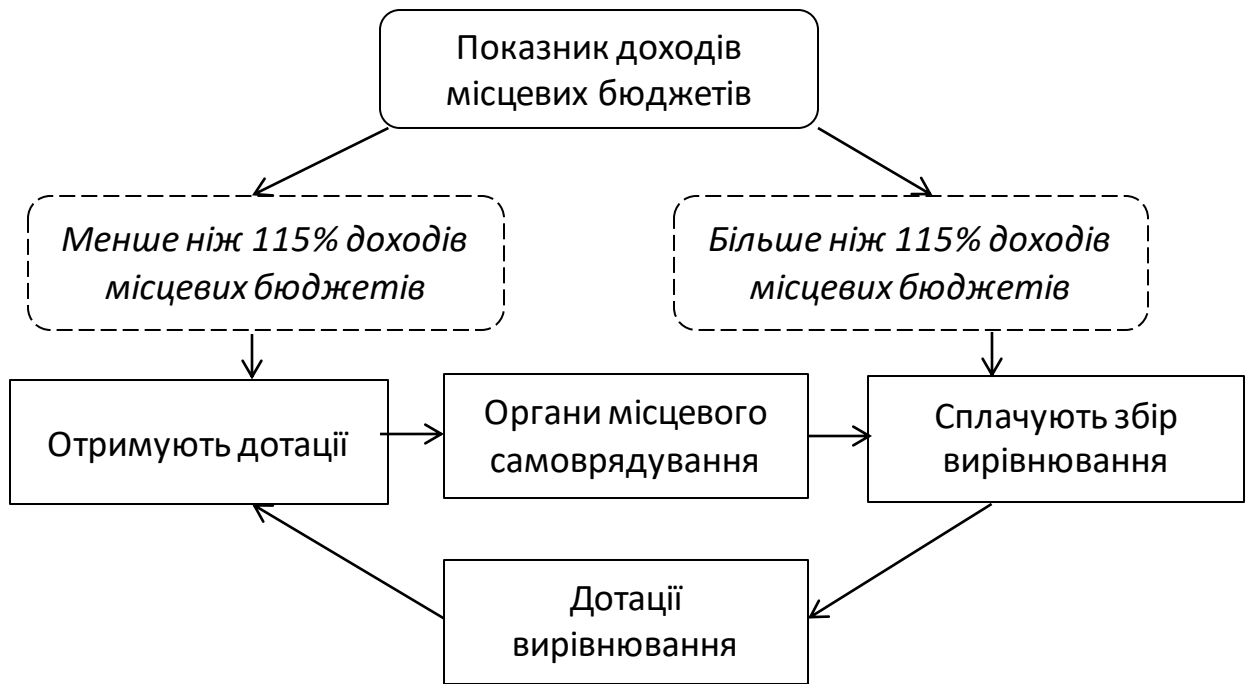


Рис. Система фінансового вирівнювання територій Швеції

Вирівнювання доходів відбувається так: органи місцевого самоврядування, доходи яких перевищують 115% середнього показника, сплачують збір вирівнювання, якщо нижчі, отримують дотацію вирівнювання.

Обсяг дотації вираховується як різниця між середнім і фактичним показниками доходів у розрахунку на душу населення. Більшу частину дотацій, що надаються територіям з низькими доходами, держава фінансує та розподіляє між муніципалітетами. При цьому уряд сам вирішує, на які потреби комуни можуть витратити ці кошти.

Система вирівнювання витрат у Швеції охоплює лише обов'язкові послуги й ґрунтується на перерозподілі коштів від комун з низькими витратами до комун, де ці витрати є високими. Підставою для перерозподілу є розрахунок нормативних витрат на згадані послуги на душу населення. Органи місцевого самоврядування, що мають витрати, нижчі від нормативного показника, сплачують збір вирівнювання. Його обсяг розподіляється між комунами, де відповідні витрати перевищують нормативний показник.

Шведську систему фінансового вирівнювання іноді критикують, що вона може мати негативний вплив на стимулювання розвитку територій.

Однак, ураховуючи те, що вона супроводжується реальним підвищенням соціальних стандартів, зміцненням інфраструктури та залученням менш розвинутих регіонів до поділу праці в національних масштабах, державна політика фінансового вирівнювання є досить ефективною, а комуни наділені реальною фінансовою спроможністю щодо надання суспільних благ і послуг.

Висновки. Отож, як свідчить зарубіжний досвід, політика фінансового вирівнювання територій буде ефективною, якщо забезпечити фінансову автономність органів місцевого самоврядування, чітке розмежування обов'язків між центром і регіонами з надання суспільних благ та послуг з одночасним формулюванням їх стандартів, визначення ефективності здійснення видатків на забезпечення бюджетних потреб, стимулювання розвитку слабких регіонів, а також регіонів зі складними природними умовами із застосуванням фіскального й інвестиційного сприяння.