

УДК 336(075.8)

Л. М. МЕЛЬНИК
В. А. ДУМА

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНИХ ФІНАНСІВ

У статті розглянуто особливості формування та використання коштів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах, проведено порівняльний аналіз формування місцевих фінансів в розвинених країнах та Україні. Надано пропозиції щодо вдосконалення формування та використання регіональних фінансів.

In the article the features of formation and use of local budgets in foreign countries was considered, a comparative analysis of the formation of local finance in developed countries and Ukraine were conducted. The proposals for improving the development and use of regional finance were given.

Ключові слова: фінанси, муніципальні фінанси, європейський простір.

Поглиблення інтеграції України в європейський простір потребує формування такої регіональної фінансової політики, яка відповідала б принципам регіональної політики Європейського Союзу.

Розв'язанню проблем формування регіональних фінансів присвячені праці О.Барановського, В.Беседіна, О.Василика, З. Варналія, В. Геєця, Т. Єфименко, М. Карліна, М. Козоріз, В. Копилова, Л. Лазебника. В. Опаріна, Л. Тарангул, С. Писаренко, Ф. Ярошенка, І. Чугунова та багатьох інших.

Незважаючи на широке коло робіт, присвячених даній проблематиці, єдиної методики визначення величини фінансових ресурсів регіону не існує. В той же час центральною ланкою фінансів органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Формування кожного місцевого бюджету зумовлене

© Мельник Л.М. – к.е.н., доцент Національного університету водного господарства та природокористування;

© Дума В.А. – аспірант Національного університету водного господарства та природокористування

необхідністю фінансового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Ці повноваження, своєю чергою, пов'язані із розв'язанням питань місцевого значення [1].

Система місцевих бюджетів може включати різні види бюджетів, а саме: бюджети територіальних громад та інших органів місцевого самоврядування, а також бюджети державних утворень, які є суб'єктами федерації. У США до регіональних бюджетів відносяться: бюджети штатів, графств, муніципалітетів; у Франції – регіонів, департаментів, округів, комун; у Німеччині – земель, повітів, міст, громад; у Великобританії – графств, округів; в Італії – областей, провінцій, комун. У Російській Федерації до таких бюджетів відносяться бюджети республік у складі Російської Федерації, країв, областей, автономних округів, районів, міст, районів у містах, селищних і сільських органів влади.

Отже, бюджетна система ґрунтується на економічних і юридичних нормах та організаційно залежить від форми державного устрою. Так, для федеративних країн (наприклад США, Німеччина, Російська Федерація, Канада, Швейцарія) характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах (наприклад Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). Є країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Так, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торговельних товариств), створених за участю держави [6, с.25-26]. В унітарних державах загалом спостерігається дещо вищий рівень централізації, а у федеративних, де фінансова система є трирівневою, дещо менший. Так, у США цей показник становить 57%, у Франції - 71%, у Канаді - 40% [11]. В Україні показник централізації коливається на рівні 65-70 %. Проте в більшості країн світу бюджетні системи належать до децентралізованих, тобто місцеві бюджети становлять окрему ланку бюджетної системи та не включені до державного бюджету чи місцевих (регіональних) бюджетів вищих рівнів. На відміну від України, в розвинених країнах не використовується таке поняття, як

«зведені бюджети адміністративно-територіальних утворень».

Закономірним для всіх розвинутих зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на два самостійні функціональні види місцевих бюджетів – місцеві поточні (адміністративні) бюджети та місцеві бюджети розвитку (інвестиційні бюджети). Кожен з бюджетів має власні доходи. Доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків і зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, та інших доходів. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвестиційних субсидій, що надаються державною владою, та інших джерел.

Місцеві бюджети розвинених країн, як і українські бюджети також складаються із доходної та видаткової частин. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок як податкових, так і неподаткових надходжень. Податкові бюджетні надходження (до яких належать доходи від податків, зборів, інших обов'язкових платежів) є базисом бюджетних доходів. Неподаткові доходи відіграють значно меншу роль у складі доходів місцевих бюджетів, ніж податкові. Світовий досвід ілюструє загальну закономірність, згідно з якою формування дохідної бази місцевої влади та місцевого самоврядування загалом визначається рівнем децентралізації влади в країні [3, с. 31]. З посиленням останньої, як правило, зростають податкові надходження до місцевих бюджетів та зменшуються трансферти.

Зокрема, у країнах членах – Європейського Союзу податкові надходження становлять близько 70%, у Швеції та Данії – понад 80%. Місцеві податки утворюють близько 60% прибуткової бази місцевих органів влади в Німеччині, 48% – у Швейцарії, 38% – в Італії, 45% – в Австралії, 44% – в Норвегії [7, с. 127]. Система місцевого оподаткування в країнах вельми різноманітна. В Японії вона налічує близько 30 видів місцевих податків, в Італії – більше 30, у Франції – більше 50, в Бельгії – майже 100, а у Великобританії їх тільки 2 [8].

Аналізуючи формування фінансової політики сталого розвитку місцевих бюджетів розвинутих держав світу, можна зробити висновок про посилення їх соціальної спрямованості. Саме на задоволення соціальних потреб людини була спрямована фінансова політика таких держав, як США,

Велика Британія, Франція, Німеччина, Швеція. Найвищий рівень забезпечення соціальних потреб населення за рахунок бюджетного фінансування характерний для скандинавських країн, зокрема Швеції [8]. У видатках місцевих бюджетів значну частину складають асигнування на соціально-культурні об'єкти. Це, насамперед, витрати на початкові і середні школи. У Німеччині ці витрати становлять 25% видатків місцевих бюджетів, у Японії і Франції - більше 33%, а у бюджетах Великобританії і США – понад 40%. У ряді країн (Німеччині, США) за рахунок територіальних бюджетів покриваються витрати на вищі навчальні заклади. За рахунок місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. У Норвегії, Швеції, Фінляндії ці витрати становлять більше 50% бюджетних видатків.

Особливості формування та використання коштів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах наведено в табл.1.

В Україні у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) податковим надходженням належить 97%. Частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів значно менша і становить 2-3 % . Тому існує нагальна потреба реформування місцевих податків, щоб вони стали більш вагомим джерелом доходів у місцевих бюджетах, яким вони є у розвинених демократичних країнах. Варто враховувати, що на величину доходів від місцевих податків та зборів впливає податковий потенціал. У широкому сенсі податковий потенціал – це сукупний обсяг оподатковуваних ресурсів території. У вужчому, практичному значенні, податковий потенціал є максимально можливою сумою надходжень податків і зборів, обчислених в умовах чинного законодавства. Кількісна оцінка податкового потенціалу передбачає вирішення двох ключових завдань: визначення тієї частини сукупних фінансових ресурсів, що можуть розглядатися як потенційні податкові ресурси й визначення гранично допустимого податкового навантаження для регіону з урахуванням збалансованості інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин.

Принципово важливе значення має закріплення за місцевими бюджетами таких податків, які гарантуватимуть органам місцевого самоврядування стабільні надходження доходів та їх рівномірний горизонтальний розподіл.

Таблиця 1

Особливості формування та використання коштів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах [9]

Досвід Німеччини	Досвід Великої Британії	Досвід Франції	Досвід Скандинавських країн
Особливості формування коштів місцевих бюджетів			
В урядовому проекті місцевих бюджетів видатки плануються на 2-3% більше, ніж минулого року. Проект має відповідати критеріям бюджетної політики ЄС.	Частка місцевих бюджетів у бюджетній системі 30%. Головне джерело місцевих бюджетів - муніципальний податок (справляється залежно від вартості майна та кількості дорослих членів сім'ї). Видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні та капітальні	Місцеві органи влади здійснюють понад 52% всіх капітальних державних витрат. Частка податків у місцевому бюджеті - 40%, субсидій - 30%, власні надходження і позики 30%. Місцеві бюджети в частині видатків складаються з двох розділів: бюджети поточної діяльності та бюджети нового будівництва	Особливістю фінансів Норвегії є те, що зовнішнього боргу та бюджетного дефіциту у країни немає. У Фінляндії із середини 1990- х років одним із пріоритетів бюджетних витрат є розвиток науки. Рівень видатків на науково-дослідні роботи у відсотках відносно ВВП є одним з найвищих у світі.
Основні напрями спрямування коштів місцевих бюджетів			
Фінансування освіти, охорони здоров'я , економічного розвитку. Найбільшу групу витрат становлять соціальні виплати	Фінансування житлового та шляхового господарства, освіти, місцевої влади та самоврядування, поліції, заходів з охорони навколишнього середовища.	Утримання адміністративно-силового апарату (поліція, цивільна оборона, пожежна охорона, управління), освіта, культура; розвиток інфраструктури.	Соціальна сфера є пріоритетом фінансової політики. Соціальні послуги безкоштовні, дуже різноманітні за формами і доступні всім громадянам.

Одним з найперспективніших джерел розширення дохідної бази місцевих бюджетів є податок на майно фізичних осіб, який з урахуванням світової практики є місцевим податком. Значною є частка майнових податків в місцевих бюджетах Франції - близько 20%, Румунії – 19%, Латвії – 13%, Литви – 11%. У США податок на майно становить більше ніж 40% надходжень місцевих бюджетів [7, с. 128]. Податок на майно у Великобританії забезпечує близько третину надходжень місцевого бюджету. [10, с. 138].

Практика використання податків на майно під час формування дохідної частини місцевих бюджетів має як позитивні, так і негативні риси. До позитивних рис можна віднести такі:

- податки на майно відповідають засадам справедливого оподаткування;

- податок на нерухоме майно є зручним для застосування на місцевому рівні, оскільки нерухоме майно неможливо перемістити на іншу територію і ухилитися від сплати податку до місцевого бюджету;

- податки на власність не зменшують податкову базу загальнодержавних податків та зборів;

- для цих податків характерна стабільність надходжень – на відміну від податку на прибуток чи податку на додану вартість.

До негативних рис належить складність в адмініструванні, пов'язана з відсутністю об'єктивних методик оцінки вартості майна і непопулярність серед населення, оскільки об'єктом оподаткування виступає майно, яке неможливо приховати і ухилитися від сплати цього податку.

Надходження від неподаткових доходів в розвинених країнах коливаються в середньому від 10% до 30%. Так, у доходах місцевих бюджетів Бельгії неподаткові доходи дещо перевищують 30%, у доходах муніципалітетів США – 27%, Швеції – 15%, Норвегії – 14,5%, Австрії та Великобританії – 14%. [9, с.135]. З розвитком ринкової інфраструктури зросли доходи від підприємницької діяльності та власності у неподаткових надходженнях місцевих бюджетів і у більшості постсоціалістичних країн. Обсяг цього виду неподаткових надходжень становить понад 40% у Польщі, Чехії та Словенії, до 20% – у Болгарії, Словаччині, Угорщині та близько 10% – у

Латвії та Румунії [12, с.50]. В Україні – один із найнижчих показників цього джерела неподаткових надходжень серед європейських країн.

Дослідження процесу формування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах доводить, що місцеві органи в більшості з них, як правило, не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на своєму рівні Це, на думку І. Зайло, обумовлено низькою обставин: □ високим рівнем концентрації фінансових ресурсів у центральних бюджетах країн; □ домінуючою роллю регулюючих доходів у структурі надходжень місцевих бюджетів і низькою часткою закріплених за територіями податкових платежів; □ тенденцією щодо передачі видаткових повноважень бюджетів з центрального до нижчестоящих рівнів бюджетної системи без належного їх забезпечення дохідними джерелами [5].

Для підтримки регіонів з найслабкішою дохідною базою у міжнародній практиці застосовується система трансфертів. Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів більша в унітарних державах (до 70%), ніж у федеративних, де частка трансфертів у доходах бюджетів коливається в межах 14-29 % [13, с.136].

У цілому в європейських країнах міжбюджетні трансферти становлять досить вагому частку доходів місцевих бюджетів (табл.2).

Таблиця 2

Співвідношення різних видів між бюджетних трансфертів [13] (в % до доходів місцевих бюджетів)

Країна	Усього міжбюджетних трансфертів	у тому числі	
		дотації	субвенції
Німеччина	49,7	32,4	17,3
Росія	20,1	2,4	17,7
Франція	23,0	15,3	7,7
Швеція	37,0	26,0	11,0
Польща	29,2	11,9	17,3
Латвія	61,7	9,2	52,5

З таблиці очевидно, що у країнах зі стабільною економікою головну роль відіграють бюджетні дотації (Німеччина, Франція, Швеція), а у країнах з перехідною економікою – субвенції. Слід зазначити, що у багатьох країнах бюджетні дотації використовують як інструмент фінансового вирівнювання.

Світова практика виділяє такі методи розподілу міжбюджетних трансфертів :

- пропорційно доходам місцевого бюджету;
- на основі багатофакторної формули;
- компенсація фактичних видатків місцевих бюджетів;
- планова частина річного місцевого бюджету.

При розподілі дотацій більшість країн надає перевагу формулам, оскільки вони дають змогу більш об'єктивно оцінити потребу місцевого бюджету в централізованій підтримці.

На місцевому рівні істотну частину бюджетних коштів, зокрема у фінансуванні капіталовкладень в інфраструктуру, складають субсидії. Частка субсидій в доходах місцевих бюджетів коливається від 23 % у США до 40 % у Японії. Характеризуючи зарубіжний досвід субсидування необхідно звернути увагу на наступні особливості: по-перше, для здійснення капітальних витрат створюються спеціальні фонди, що фінансуються за рахунок внесків органів влади і через які здійснюється розподіл спеціальних субсидій; по – друге, регіональні уряди не лише виділяють субсидії, але й фінансують проекти органів місцевого самоврядування.

Крім субсидування для фінансування капітальних видатків у зарубіжних країнах використовуються різноманітні позики. Так, за рахунок муніципальних позик фінансується основна частина капітальних витрат місцевих бюджетів Франції (до 98 %), Англії (90 %), Японії, США, Німеччині (від 40 до 45 %) [4].

На відміну від розвинутих країн світу, Україна залишається державою, в якій зберігаються екстенсивні методи розвитку економіки, що неминуче призводить до нераціонального і неефективного використання коштів місцевих бюджетів. Запровадження європейських стандартів у галузі місцевих фінансів передбачає приведення у відповідність з рекомендаціями Ради Європи національного законодавства. Зокрема це стосується Рекомендації «Про фінансове й

бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях», якою передбачається введення та оприлюднення показників ефективності фінансового управління в галузі видатків на надання місцевих суспільних послуг, обмеження місцевого боргу, встановлення персональної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування за об'єктивність та достовірність показників у фінансовій та бюджетній сфері, запровадження процедури незалежного аудиту в органах місцевого самоврядування тощо.

З погляду зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування заслугоує на увагу діяльність регіональних інвестиційних фондів. Такі фонди формуються, як правило, без участі бюджетного ресурсу. Водночас, діяльність таких фондів дає змогу вивільнити інвестиційний ресурс місцевого бюджету та спрямувати його у сфери, які відчують більшу потребу у фінансуванні розвитку того чи іншого об'єкта. З іншого боку, за рахунок ресурсів таких фондів з'являється можливість фінансування проектів, які потребують значних коштів і яких в розпорядженні відповідного місцевого бюджету може виявитися недостатньо [2, с. 33].

Світовий досвід показує бурхливий розвиток інвестиційних фондів, які акумулюють грошові кошти мільйонів індивідуальних інвесторів та є одними з найважливіших інвестиційних ресурсів для економіки багатьох країн. Зокрема в США на кінець 2009 року кількість таких фондів становила 7 691 фонди, Франції – 7 982, Люксембург - 9 017 фонди [2, с.4-5].

Новітні тенденції розвитку інвестиційних фондів в умовах глобалізації стимулюють інвестиції в іноземні активи. Проте інвестиції в Україну стримує ряд факторів, серед яких: нестабільність ринків цінних паперів, різка зміна періодів стрімкого зростання доходності значним зниженням курсу акцій, недостатній розвиток фінансової інфраструктури, політична й економічна нестабільність. Унаслідок цього певний рівень ризику притаманний усім операціям на вітчизняному фондовому ринку. Також недосконалою є і правова база ведення операцій на фондових ринках, недостатньо розроблена система бухгалтерського обліку та розрахунків за угодами з цінними паперами.

Існують і позитивні фактори, які сприяють збільшенню

іноземних інвестицій в Україну. У першу чергу, на це впливає той факт, що, за даними провідних аналітиків, темпи економічного зростання в країнах колишнього СРСР та в країнах, що розвиваються, будуть у два-три рази перевищувати темпи зростання у високорозвинених країнах, що має забезпечити приріст капіталізації на цих ринках та збільшення дохідності за цінними паперами, що на них обертаються..

Ознайомившись з досвідом зарубіжних країн, зробимо наступні висновки, які можна використовувати в Україні. Так, формуючи доходну базу місцевих бюджетів, на етапі нестабільності і незначущості власних доходних джерел не слід обмежувати роль державних дотацій та субвенцій. Однак загальним стратегічним напрямом має бути посилення зацікавленості місцевих органів влади у залученні якомога більше самостійних ресурсів, зростанні ролі власних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Бібліографія

1. Адаменко І.П. **Запровадження європейських стандартів у галузі місцевих фінансів в Україні** / І.П. Адаменко // Наукові праці НДФІ. – 2007. - №3 (40). – С. 67-77.
2. Букало А.М. **Структура інвестиційних фондів у корпоративній сфері** [Електронний ресурс]: Національний Банк України. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/.../GEB_2009_No2-V_Fedorak-Status_and_prospects_of_attracting_oreign_investment_52.pdf.
3. Василенко О.В. **Світовий досвід формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів** // Держава та регіони. - 2009. - № 2. - с. 29-36.
4. Журавель В.В. **Зарубіжний досвід фінансового регулювання розвитку регіону** / Журавель В.В. // Вісник Харківського національного університету : зб. наук. праць.-2077.-№ 758.- С.72-74.
5. Зайло І. І. **Використання зарубіжного досвіду для вдосконалення функціонування системи місцевих бюджетів в Україні** / Зайло І. І. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.libfor.com/index.php?newsid=280..>
6. Малярчук А. **Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів** / А. Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2005. – № 1. – С. 23-27.
7. Наumenко А.М. **Напрями підвищення дохідності місцевих бюджетів** // Держава та регіони. – №5. – 2009. – с.127-133.

8. Панасюк Л.В. **Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду** / Л.В. Панасюк // Економіка та держава. – 2009. – №1. – С.46-50.

9. Стефанчук Р.О. **Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів** / Р.О. Стефанчук, О.А. Музика-Стефанчук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – №1. – С.132 – 138.

10. Сунцова О.О. **Зарубіжний досвід формування доходів місцевих бюджетів** [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&j= 20&d=454>.

11. Тулай О. І. **Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику** / Тулай О. І.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/knp/121/ knp121_93-97.pdf.

12. Туманская Ю. В. **Анализ зарубежной практики формирования доходов местных бюджетов** / Ю. В. Туманская // Дайджест-финансы. – 2004. – №3. – С.48-51.

13. Чабан Я. І. **Світовий досвід фінансування соціально-економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень** / Чабан Я. І. // Науковий вісник НАТУ України : [зб. наук. праць]. – 2008. – № 18.10. – С. 135-141.

Рецензент: д.е.н., професор Лазаришина І.Д.

УДК 657.22

О. О. ОСАДЧА

«ФІНАНСОВИЙ РЕЗУЛЬТАТ» І «РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ» ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЕКОНОМІЧНА КАТЕГОРІЯ ТА ОБ'ЄКТИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ

У статті розглянуто результуючі показники фінансово-господарської діяльності для суб'єктів підприємницької діяльності, неприбуткових організацій та органів державного сектора. Досліджено комплекс індикативних показників результативності для суб'єктів непідприємницької діяльності.

© Осадча О.О. - к.е.н., доцент Національного університету водного господарства та природокористування