

УДК 352.354

М. П. Вусятицька

### ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОСТАТНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

**Анотація.** У статті розглянуто структуру джерел фінансових ресурсів місцевих органів влади. Досліджено проблеми невідповідності фінансового забезпечення різних рівнів влади наданим їм повноваженням. Проаналізовано самостійність місцевих органів влади у прийнятті рішень щодо податків і зборів, які справляються на їхній території, та розпорядження фінансовими ресурсами відповідних місцевих бюджетів. Розглянуто зарубіжний досвід у формуванні ресурсів місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** доходи і видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, податки, податкова автономія, фіскальна децентралізація.

**Summary.** The structure of financial resources sources of local authorities is considered in the article. The problems of disparity of the financial providing of different levels of government and the plenary powers given them are investigated. Independence of local authorities in making decision in relation to taxes and collections which are produced on their territory and ordering of financial resources of the proper local budgets is analysed. Foreign experience in forming of local budgets resources is considered.

**Key words:** revenues and expenditures of local budgets, intergovernmental transfers, taxes, tax autonomy, fiscal decentralization.

**Постановка проблеми.** Центральні та місцеві органи влади мають доступ до різноманітних фінансових ресурсів. Розпорядження цими ресурсами здійснюється залежно від сформованої

© М. П. Вусятицька, 2012

моделі повноважень різних рівнів влади. Встановлений рівень фінансової автономії впливає на поведінку місцевих органів влади і визначає результати їх діяльності відповідно до ефективності поширеного відтворення, якості надання суспільних послуг, соціально-економічного розвитку регіонів та держави загалом.

Оскільки ключовими проблемами взаємовідносин центральної і місцевої влади з приводу управління державою на різних територіальних рівнях є розподіл повноважень та їх забезпечення фінансовими ресурсами, то доцільним стає виявлення впливу децентралізації (зокрема фіскальної) на ефективність управління та економічний розвиток держави і регіонів [1, с. 27–28].

Останніми десятиліттями процеси передачі фінансових повноважень та відповідальності від центрального рівня управління до регіональних і місцевих органів влади супроводжували перехід до ринкової економіки більшості країн, що розвиваються. В Україні також відбуваються процеси децентралізації влади, що зумовлює необхідність наукового обґрунтування механізму розподілу владних повноважень [2, с. 43].

Основною проблемою бюджетних систем є те, що з передачею від центральних органів влади місцевим додаткових бюджетних повноважень не завжди відбувається надання додаткових джерел фінансових ресурсів. Це зумовлює недостатнє фінансування необхідних видатків на регіональному та місцевому рівнях, що, у свою чергу, породжує потребу отримання додаткових трансфертів із вищестоящих бюджетів або залучення додаткових позик. Основним завданням місцевих органів влади за таких умов стає зміцнення власної дохідної бази. Тому вивчення практичного зарубіжного досвіду з цього питання та можливостей його впровадження у вітчизняну практику є актуальним у теперішній час.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зі спробою теоретично і методологічно обґрунтувати доцільність надання самостійності органам місцевого самоврядування у формуванні і використанні фінансових ресурсів виникло багато підходів вітчизняних науковців, а саме: З. С. Варналія, І. М. Ваховича, В. І. Кравченка, Н. І. Долішнього, І. О. Луніної, А. В. Дем'янюка, С. В. Слухая, І. Г. Ткачук, О. С. Дроздовської та інших.

**Мета статті** — розглянути можливі моделі розподілу повноважень між рівнями влади щодо управління економічним розвитком регіонів та забезпечення їх відповідними фінансовими ресурсами, визначити, яка модель буде найбільш ефективною для вітчизняної економіки та які фактори зумовлюють цей вибір.

**Виклад основного матеріалу.** Місцеве самоврядування забезпечує інтереси територіальних громад, тому виважена регіональна політика, раціональний розподіл повноважень між централь-

ними та регіональними органами державної влади і місцевого самоврядування є визначальним в державному устрої країни.

Складовою державного регулювання економіки регіону, яка забезпечує ефективність використання усіх інших важелів регулятивного впливу, є фінансове регулювання, яке здійснюється за допомогою бюджетного і податкового механізмів управління і передбачає стимулювання надходжень фінансових ресурсів, приватних інвестицій до найдинамічніших секторів регіональної економіки, що спроможні наповнити місцевий бюджет та прискорити його розвиток [3, с. 184–185].

Для аналізу самостійності органів місцевої влади у здійсненні фінансової політики і застосуванні фінансових важелів доцільно ввести поняття фіскальної децентралізації.

Під фіскальною децентралізацією розуміють процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління, що дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними благами [2, с. 44–45].

Для оцінки фіскальної децентралізації застосовується один з найбільш популярних методів, який розроблений Міжнародним валютним фондом і полягає в розрахунку частки адміністративно-територіальних доходів та витрат у загальному бюджеті країни. Цей метод розрахунку частки субнаціональних витрат або доходів від загального обсягу бюджетних коштів є основним способом аналізу рівня децентралізації, що використовується в більшості досліджень [4].

Як видно з рис. 1, частка місцевих бюджетів коливалася в межах 21,7–26,5 % від загального обсягу зведеного бюджету і в за даними 2011 року склала найменшу питому вагу — 21,7 %, що свідчить про зменшення рівня фіскальної децентралізації.

Аналізуючи частку видатків місцевих бюджетів у загальному обсязі видатків зведеного бюджету (рис. 2), можна спостерігати суттєве її збільшення у 2011 році, а саме на 6,2 %.

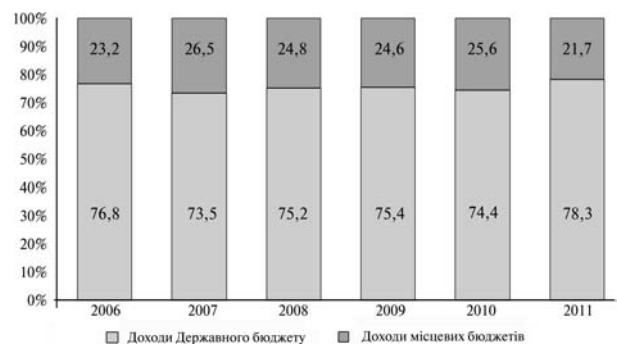


Рис. 1. Частка доходів Державного і місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за 2006–2011 роки (складено автором на основі джерела [5, с. 34])

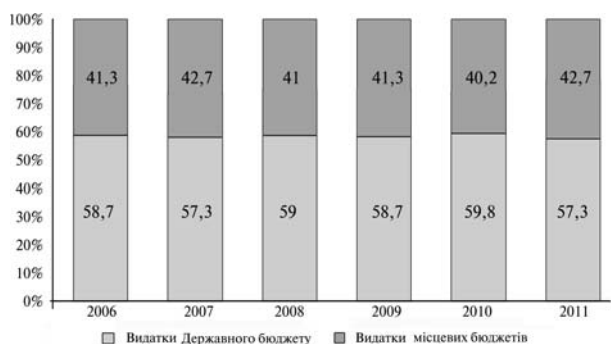


Рис. 2. Частка видатків Державного і місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за 2006–2011 роки (складено автором на основі джерела [5, с. 55])

Тенденція до збільшення повноважень місцевих органів влади здійснювати видатки є протилежною до динаміки зменшення частки доходів місцевих бюджетів у загальних бюджетних видатках держави. Це свідчить про зростання залежності місцевих органів влади від трансфертів з Державного бюджету.

Як видно з рис. 3, частка власних доходів місцевих бюджетів з 2007 року щорічно зменшувалася: якщо у 2007 році вона складала 56,6 %, то у 2011 році — лише 47,7 %. Очевидно, що така динаміка свідчить про те, що значна частина фінансових ресурсів централізовано перерозподіляється через Державний бюджет, а не безпосередньо надходить до місцевих бюджетів.

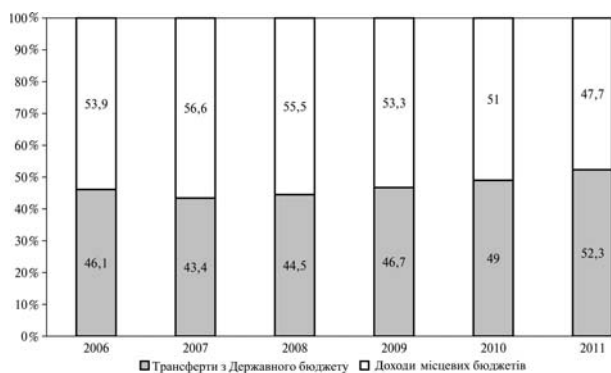


Рис. 3. Структура доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) (складено автором на основі джерела [6, с. 34, 83])

Для аналізу самостійності місцевих органів влади у здійсненні фінансової політики і використанні фінансових важелів впливу на розвиток економіки регіонів дуже важливо розглянути структуру трансфертів, що надаються місцевим бюджетам з Державного бюджету, з погляду своєї розпорядженні ними.

Міжбюджетні трансферти є одним з основних засобів регулювання бюджетних дисбалансів, які полягають у передачі місцевим бюджетам коштів з бюджету вищого управління за умови недостатності місцевих доходів [6, с. 200].

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

1) дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського, Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;

2) субвенція на здійснення програм соціального захисту;

3) субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;

4) субвенція на виконання інвестиційних проектів;

5) інші субвенції [7].

Структура міжбюджетних трансфертів, наданих органам місцевої влади (рис. 4), показує, що найбільшу частку в загальному обсязі трансфертів місцевим бюджетам склала дотація вирівнювання (46 %). Субвенції з Державного бюджету в 2011 році склали 49,3 %, у тому числі 38 % — субвенції з соціального забезпечення.

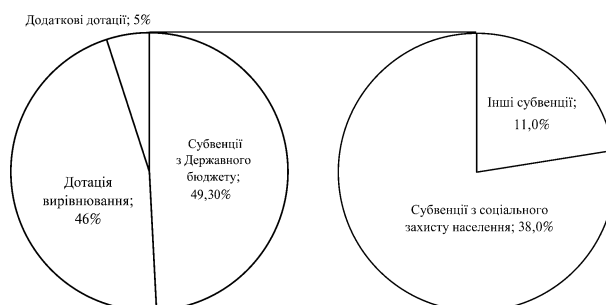


Рис. 4. Структура трансфертів, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2011 рік [6, с. 85]

Субвенція на соціальний захист, інші субвенції та інші дотації є цільовими, тобто вони надаються на фінансування конкретних визначених видатків. Їх розмір визначається на основі формули, яка містить такі показники, як нормативи бюджетної забезпеченості, корегуючі коефіцієнти, кількість суб'єктів-одержувачів послуг, що фінансуються за рахунок бюджету. Місцеві органи влади не можуть впливати на зазначені показники. У вільному розпорядженні місцевих органів влади залишається тільки дотація вирівнювання.

Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів (рис. 5), можна стверджувати про зростання частки податкових надходжень з 77,6 % від загального обсягу надходжень місцевих бюджетів у 2006 році до 84,5 % у 2011 році.

Традиційно основну частину в надходженнях до місцевого бюджету складає податок на доходи фізичних осіб, частка якого в період з 2006 по 2010 рік зростала і в 2010 році склала 63,4 %, у 2011 році

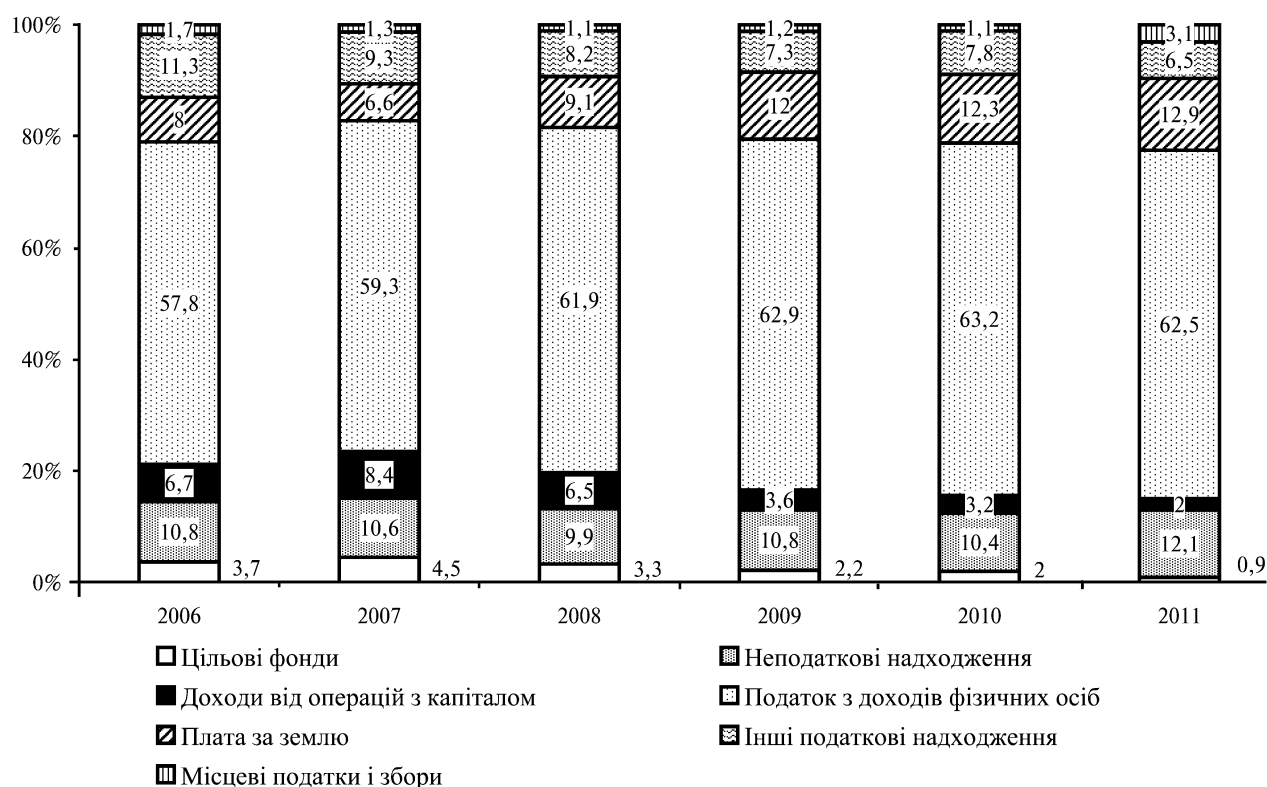


Рис. 5. Структура доходів місцевих бюджетів за 2006–2011 рр. [5, с. 70]

відбулося незначне її зменшення до 62,5 %. Друге місце за часткою в доходах місцевих бюджетів складає плата за землю, а саме 12,4 % в 2011 році. Місцеві податки і збори в 2011 році склали найбільшу частку за досліджуваній нами період — 2,9 %. Попри зростання частки майже в 3 рази їх питома вага залишається досить мізерною.

Переважаюча частка податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів зумовлює потребу в детальнішому розгляді податків як фінансових важелів, які є в розпорядженні місцевих органів влади. Різні аспекти свободи різних рівнів влади приймати рішення щодо податків, що справляються на їхній території, характеризує термін «податкова автономія». Він характеризує різні можливості місцевих органів влади, такі як: запроваджувати чи скасовувати податки, встановлювати ставки податків, визначати базу оподаткування чи надавати податкові пільги. У багатьох країнах податки встановлюються не на одному визначеному рівні влади, а ця компетенція поділена між центральною та місцевими органами влади.

Чинники, що впливають на обсяг податкових надходжень та податкову автономію, можуть бути політичними, фіскальними та економічними.

Найпершим і, можливо, найважливішим чинником є політичні реформи, які полягають у передачі закріплених податків до іншого рівня влади чи заміні податків, що надходили до місцевих бюджетів міжбюджетними трансфертами.

Другим чинником є фіскальні причини, такі як зміни в податкових ставках чи базах, що може

зміняти відношення податкових надходжень до різних рівнів бюджету. Наприклад, у багатьох країнах ставки і база оподаткування місцевих податків на власність залишаються незмінними протягом тривалого періоду часу, в той час як загальнодержавні прибуткові податки чи податки на споживання, які здебільшого надходять у державний бюджет регулярно, змінюються відповідно до економічної ситуації.

Третім чинником є економічний, який полягає в тому, що різні податки реагують по-різному на економічні цикли чи структурні зміни і це може вплинути на податкові надходження на різних рівнях влади. Так, наприклад, податок на доходи громадян реагує на зміни повільніше, ніж податок на прибуток [9, с. 19].

Залежно від співвідношення джерел формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування можна виділити такі групи країн:

1) мала частка місцевих податків і зборів, висока частка розподільчих податків і середня частка трансфертів. До цієї групи належать Німеччина, Мексика, Австрія, Чехія, Туреччина;

2) мала частка місцевих податків і зборів, мала частка надходжень від регулюючих податків і зборів та висока частка трансфертів. Країни з таким співвідношенням джерел фінансових ресурсів — це Люксембург, Південна Корея, Угорщина, Великобританія, Нідерланди, Греція. До цієї ж групи можна віднести й Україну;

3) середня частка місцевих податків і зборів, середня частка розподільчих податків і зборів, се-

редня частка міжбюджетних трансфертів. Цю групу складають Австралія, Іспанія, Бельгія;

4) велика частка місцевих податків і зборів, відсутність або незначна частка розподільчих податків та середня частка трансфертів. Такими пропорціями у формуванні місцевих бюджетів характеризуються Швеція, Швейцарія, Фінляндія, США, Норвегія та Франція.

Кожна група передбачає принципово іншу побудову місцевих фінансів.

Більшість науковців схильні до думки, що оптимальним буде формування місцевих доходів із місцевих податків і зборів, а міжбюджетні трансферти повинні відігравати допоміжну роль в коректуванні нерівномірності розподілу ресурсів між регіонами. Проте, як бачимо, не всі високорозвинуті країни використовують таку модель побудови місцевих фінансів.

Можна виділити такі причини, через які країни відрізняються за структурою надходжень місцевих бюджетів:

1. Органи місцевого самоврядування мають різні повноваження в наданні суспільних благ. Наприклад, в більшості країн охорона здоров'я фінансується за кошти центрального бюджету. Проте, наприклад, у Фінляндії, за рахунок фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування надаються послуги із соціального забезпечення, охорони здоров'я, освітні та послуги у сфері культури. Багато послуг надаються спільно з іншими органами місцевого самоврядування.

2. Бюджети органів місцевої влади з високою часткою місцевих податків і зборів потребують більших вирівнюючих трансфертів. Можна виділити дві причини, чому в країнах із регіональним дисбалансом місцеві бюджети потребуватимуть більшого обсягу вирівнюючих трансфертів за високої частки доходів від місцевих податків і зборів.

По-перше, населення країни прагне національної рівності в наданні та отриманні суспільних послуг, проте цього неможливо досягти через таку побудову інституційної структури в державі, яка втілює принцип децентралізації надання цих послуг. Такі країни можуть спробувати виправити дисбаланси в регіональному розвитку шляхом надання дотації вирівнювання.

По-друге, місцева автономія може призвести до нераціонального використання ресурсів органами місцевого самоврядування.

Вирівнюючі трансферти можуть мати багато форм. Вони можуть надаватися у виді окремих грантів, як в Іспанії, виступати частиною розподільчих податків (регулюючих податків), як у Німеччині, чи бути відображені у формулі, що використовується для визначення обсягу фінансування конкретних витрат.

3. Різні зовнішні чинники та підходи до реагування на них, наприклад, податкова конкуренція.

4. Різні історичні передумови. Наприклад, Швеція запровадила перелік вирівнюючих грантів ще в 1917 році, Фінляндія використовувала систему вирівнюючих міжбюджетних трансфертів ще в 1891 році, а Данія мала цільові гранти більше століття тому. Тому цим країнам притаманна система, що поєднує велику частку місцевих податків та вирівнюючих трансфертів. Давні традиції також відіграли значну роль в іспанській системі міжбюджетних трансфертів. Наприклад, в Іспанії багато сотень років тому існувала традиція, за якою місцева влада зі всіх збираних доходів на своїй території направляла частину у вищестоящу інстанцію. У сучасних умовах цей процес нагадує справляння регулюючих податків.

5. Різні політичні устрої країн. Використання децентралізованої податкової та бюджетної політики можна використовувати як політичний засіб для зменшення конфліктів у різних регіональних утвореннях, щоб зберегти цілісність країни. Наприклад, Італія має 5 специфічних регіонів (три з них із лінгвістичними відмінностями і два — з географічними — острови), органи влади яких мають автономні податкові та видаткові повноваження.

Інша політична причина, що може впливати на співвідношення міжбюджетних трансфертів, місцевих податків і зборів та надходжень від регулюючих податків, — це норми Конституції, які важко змінити. У Конституції Німеччини зазначено, що землі, адміністративні утворення цієї країни, самостійно можуть приймати рішення щодо податкового законодавства, яке регулює податкові надходження, що формують їхні власні фінансові ресурси. Наприклад, у Швейцарії діють конституційні обмеження органів центральної влади приймати рішення щодо податків. Конституційні зміни у Швейцарії мають бути затверджені більшістю населення Швейцарії і більшістю в кожному кантоні [10].

**Висновки.** У процесі розгляду податків як важелів впливу на фінансове забезпечення розвитку територій органами місцевого самоврядування варто погодитися з С. Герчаківським, що воно має ґрунтуватися на таких базових принципах:

1) зміцнення фінансової незалежності територіальних одиниць і підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в адмініструванні податків;

2) використання податкового інструментарію на основі максимального врахування податкового потенціалу території;

3) вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій;

4) досягнення справедливості як щодо податкового навантаження територій, так і в наданні податкових стимулів;

5) довгостроковість, незмінність та передбачуваність використання податкових інструментів [8, с. 42].

Отже, досягнути високого рівня розвитку економіки країни та її регіонів можна за будь-якої моделі співвідношення джерел формування фінансових ресурсів. Головним завданням є те, щоб обсяг наданих повноважень місцевих органів влади щодо здійснення видатків відповідав обсягу надходжень відповідних місцевих бюджетів. Реалізуючи принцип фіскальної децентралізації у здійсненні видатків місцевими органами влади, неодмінно слід забезпечувати відповідний рівень децентралізації доходів, чого в нашій країні не спостерігається.

#### Література

1. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. — 2011. — № 3. — С. 26–35.
2. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку [Текст] / І. С. Волохова. — Одеса : Атлант, 2010. — 234 с.
3. Боднарук Т. Г. Регіональна політика у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування / Т. Г. Боднарук // Формування ринкових відносин в Україні. — 2011. — № 4. — С. 181–185.
4. Глуха Г. Я. Основні підходи щодо розрахунку рівня фіскальної децентралізації [Електронний ресурс] / Г. Я. Глуха, О. О. Бондаренко // Вісник Академії митної служби України. Серія : «Економіка». — 2011. — № 2 (46). — С. 139–144. — Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vamsu\\_econ/2011\\_2/Glu\\_Bon.htm](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_econ/2011_2/Glu_Bon.htm).
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік [Електронний ресурс] / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко, І. В. Самчинська] ; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. — К., 2012. — 96 с. — Режим доступу : [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Monitor/KV\\_IV\\_2011\\_Monitoring\\_ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Monitor/KV_IV_2011_Monitoring_ukr.pdf).
6. Кваша Т. К. Фінансові інструменти стійкого і збалансованого розвитку регіонів / Т. К. Кваша // Формування ринкових відносин в Україні. — 2010. — № 11 (114). — С. 197–203.
7. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50–51. — С. 572.
8. Герчаківський С. Парадигма регіональної фіскальної політики в контексті територіального розвитку / С. Герчаківський // Світ фінансів. — 2009. — № 1 (18). — С. 35–43.
9. Blöchliger Hansjörg. Fiscal autonomy of sub-central governments / Hansjörg Blöchliger, David King // OECD Economics Department Working Paper. — 2006. — № 2. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/48/26/37159974.pdf>.
10. Charbit Claire. Explaining the sub-national tax-grants balance in OECD countries / Claire Charbit // OECD Economics Department Working Paper. — 2009. — № 11. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/44349057.pdf>.