*Олександр Тимчук, Мар'ян Тріпак*

# СВІТОВА ПРАКТИКА ПОБУДОВИ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ПЕРЕХОДУ ДО РИНКУ

Існуючі в різних країнах системи побудови територіальних (місцевих) бюджетів мають значні відмінності й формуються під впливом багатьох національних чинників, зокрема:

- кількості рівнів державного управління;
- розподіл ловноважень між рівнями влади;
- доцільність фінансування окремих видатків на тому чи іншому рівні;
- ступінь втручання центральної влади у справи регіонів;
- співвідношення власних (податкових) і трансфертних доходів територіальних (місцевих) бюджетів і т. д.

Очевидно, що необхідність обліку національних особливостей, стану економіки і державних фінансів зумовлюють безліч підходів при формуванні доходів бюджетів різних рівнів. Тому в розвинених країнах відсутні чітко виражені загальні схеми в побудові фіскального федералізму. Більш характерним для них є постійні зміни у співвідношенні "централізації – децентралізації" державних фінансів. Однак останнім часом багато економістів вважають, що в умовах бюджетного дефіциту "зважена" податкова автономія територіальних органів влади – це найефективніший шлях розв'язання проблеми зниження дефіциту як центрального, так і місцевих бюджетів [2:7].

Реалізація на практиці цієї точки зору як у федеративних, так і в унітарних державах залежить від економічної стабільності. У іншому випадку податковий "сепаратизм" може легко перетворитися в політичний.

Вирішальну роль при побудові бюджетної системи країни відіграє і державна структура. Для федеративної держави сформувати раціональну бюджетну систему набагато складніше, ніж для унітарної. Проте навіть унітарні держави дедалі частіше використовують принципи бюджетного федералізму, оскільки досвід децентралізації довів свою ефективність.

Більш складні системи бюджетного устрою поєднують в собі межі унітарної, федеративної і навіть конфедеративної держави. Використання досвіду зарубіжних країн у сфері побудови міжбюджетних відносин в Україні можливе тільки з неодмінним урахуванням таких особливостей:

• унікальної структури державного управління, зумовленої чисельністю суб'єктів органів влади, фактично не наділених однаковими повноваженнями, правами та обов'язками, що перебуває в стадії формування;

• значних відмінностей і диспропорцій в соціально-економічному розвитку регіонів, що знаходяться під контролем суб'єктів органів влади;

• відмінностей процесу переходу до нових економічних відносин в умовах переходу до ринку;

• складних міжнаціональних відносин, активних міграційних процесів.

Аналізуючи досвід світової практики побудови бюджетних систем, на нашу думку, його доцільно розділити в міру централізації. Причому як основну ознаку, що визначає міру централізації, прийняти рівень повноважень у сфері розподілу фінансових ресурсів, оскільки ні

окремо взята людина, ні регіон не можуть стати самостійними і незалежними, якщо не мають власних коштів.

Децентралізація в системі бюджетних фінансів має свої плюси і мінуси, які проявляються залежно від чинників внутрішньої та зовнішньої політики [1:11].

Органи влади на місцях, як правило, ліпше знають інтереси, потреби людей, проблеми регіонів загалом і в змозі забезпечити їх нормальне вирішення. Тому децентралізація державних фінансів дає змогу ефективніше враховувати потреби суспільства загалом і мінімізувати адміністративні витрати на їх задоволення. До того ж передача прав, а разом з ними відповідальність місцевих органів влади за вирішення соціально-економічних проблем дає їм змогу сміливіше і більш самостійно здійснювати контроль за виконанням конкретних місцевих програм [3:193].

Але, як засвідчує практика, подібна автономія місцевих органів влади не позбавлена недоліків. Суть одного з них полягає у зростанні витрат на утримання апарату адміністрацій та інших управлінських структур. Більш того, у місцевих керівників з'являється більше можливостей для корупції, прихованого або відвертого лобіювання місцевих і приватних програм на шкоду загальнонаціональним або регіональним інтересам.

Міра вияву переваг і недоліків децентралізації істотною мірою залежить від повноважень і функцій місцевих органів влади у витрачанні коштів, отриманих як централізовано, так і від власних податкових та інших надходжень.

На нашу думку, в умовах переходу до ринку рівень централізації потрібно встановлювати залежно від економічної стабілізації соціально-економічного становища регіонів. В умовах стабільності доцільно делегувати регіонам повноваження і відповідальність за їх соціально-економічний розвиток.

В Україні такої стабільності поки не досягнуто, і процес децентралізації економіки супроводжується розбалансуванням бюджетної системи, формуванням кризових і відсталих районів, збільшенням соціально незахищених верств населення.

Проте зарубіжні фахівці схильні вважати, що процес децентралізації сприяє зростанню відповідальності, ініціативи, розширенню повноважень органів влади у фінансовій сфері й, у кінцевому результаті, дає їм змогу ефективніше управляти економікою і стимулювати її зростання. Про це свідчать дані про питому вагу власних доходів місцевих бюджетів ряду країн.

Зокрема, в США та Іспанії місцеві бюджети покривають власними доходами 83–92% своїх витрат. Фінансова самостійність місцевих бюджетів Німеччини, Японії коливається від 62 до 68%. У Франції субсидії з центрального бюджету становлять до 30% доходів місцевих бюджетів. Основна частка субсидій – це єдина дотація функціонування, що має 3 частини.

Перша спрямована на забезпечення збалансування бюджетів (57,5%).

Друга компенсує диференціацію за територіями ставок податкових відрахувань (34%). Регіони, департаменти, комуни самі встановлюють ставки оподаткування, однак їх величина обмежена певними рамками.

Третя – порівняльна (8,5%), що має податковий потенціал територій і визначає розмір кожного прямого податку, котрий комуна отримає у разі використання середньодержавних ставок за чотирма місцевими податками [4:233].

Ця дотація має за мету допомогти комунам з низькими податковими ресурсами. На душу населення податковий потенціал адміністративно-територіальної одиниці є теоретичною цифрою, що дорівнює базі оподаткування даної комуни на середньодержавну ставку кожного місцевого податку. Отриманий таким чином результат слід поділити на кількість жителів комуни, плюс "1 житель" на кожне додаткове житло. Податкові ресурси комуни наближаються до середнього податкового потенціалу територіальної групи, до якої належить комуна, і котрий служить орієнтиром для останньої. Це зближення дає змогу порівняти "потенційні" податкові ресурси комуни зі середніми ресурсами комуни порівнянного розміру.

Значна частка трансфертів міститься у місцевих бюджетах Канади (64,3%) і Італії (79%). Система трансфертів (дотацій) відображає міру перерозподілу національного доходу через бюджети різних рівнів. У країнах з великою часткою трансфертів практично всі основні податки надходять до центрального бюджету і лише потім через складний механізм перерозподілу потрапляють до місцевих бюджетів. Частка власних доходів цих місцевих бюджетів складає близько 20%.

Як правило, основу місцевих податків у країнах з фінансовою автономією – більше як 50% – становлять прямі податки (переважно прибутковий особистий і майновий). Наприклад, у США на їх частку припадає близько 80% поточних доходів [4:264].

У Швеції система вирівнювання складається з двох частин. Перша – вирівнювання доходів. Це означає, що кожний муніципалітет, котрий має оподатковувану базу вище середньої

по країні, зобов'язаний перераховувати певну кількість грошей федеральному уряду. І такі суми розподіляються федеральним урядом серед тих муніципалітетів, які мають нижчу оподатковувану базу. При цьому федеральний уряд сам вирішує, на які саме потреби муніципалітети можуть витратити кошти, що отримують. Гроші відразу ж надходять тим муніципалітетам, які мають потребу в федеральній підтримці за винятком тієї частини зібраних коштів, яка, на думку федерального уряду, зайва.

Друга частина – вирівнювання по витратах. Є так звані структурні витрати муніципалітетів, які здійснюються залежно від демографічних, географічних показників, зокрема кількості літніх людей та інвалідів, віддаленість від транспортних магістралей. З урахуванням цих особливостей здійснюється спроба знайти систему об'єктивних критеріїв для оцінки витратної частини місцевих бюджетів. Ті муніципалітети, де структура витрат більш сприятлива, зобов'язані здійснювати відрахування центральному уряду для перерозподілу серед тих муніципалітетів, де структура витрат менша. Такі грошові перекази здійснюють щомісяця, при надходженні податків з доходів фізичних осіб центральний уряд втримує цю частку і розподіляє її серед муніципалітетів, котрі мають в цьому потребу [5:28].

Муніципалітет не має права вводити місцеві податки. Систему податків у Швеції визначає її парламент. Але ставку податку на прибутки фізичних осіб визначає сам муніципалітет. Основне джерело доходів місцевих бюджетів – прибутковий податок з фізичних осіб, що становить майже 60% всієї дохідної частини бюджетів.

В Англії, Канаді, Іспанії фінансова автономія місцевих бюджетів забезпечується переважно за рахунок використання податків на споживання (різновиди універсального податку з обороту), а також акцизів. Так, в Іспанії на їх частку припадає близько 45%. В основі фінансової автономії місцевих бюджетів цих країн – місцеві податки, що мають переважно власну основу обчислення, але серед них є і такі, що обчислюються на базі центральних податків і є місцевою надбавкою до них [4:569].

Безумовно, існує чіткий взаємозв'язок між схемою формування дохідної частини бюджетів (сукупністю податків, дотацій, трансфертів) і системою міжбюджетних відносин. Податкова система багато в чому визначає міжбюджетні відносини і є одним з основних чинників при їх формуванні.

У Німеччині за кожною ланкою бюджетної системи закріплені певні податки, що надходять в повному обсязі ("власні"), і податок на додану вартість. Землі стягують особистий прибутковий податок на своїх територіях і передають общинам 15% надходжень. Частку, що залишилася розподіляють між федеральним і земельними бюджетами (по 42,5%), а корпоративний податок розподіляють між ними порівну.

Надходження податку на додану вартість розподіляється на основі складної системи "вертикального" і "горизонтального" фінансового вирівнювання. Вертикальне вирівнювання закладене в основу розподілу податку на додану вартість між федеральним центром і землями. Тут використовують показник, який називають "квота покриття". Він повинен бути приблизно однаковий для всіх бюджетів земель (наприклад, 90%). Інші свої витрати землі можуть покривати за рахунок кредитів. Стягування податку на додану вартість землі провадять самі. Потім вони перераховують до федерального бюджету певний процент надходжень (наприклад, 65%), який встановлюється на тривалий час і залежить від динаміки доходів та витрат федерального бюджету і бюджетів земель.

"Горизонтальне" вирівнювання полягає у перерозподілі податку на додану вартість (35% – між бюджетами окремих земель і всередині земель – між общинами: від "сильних" земель частина коштів передається "слабким"). Таким чином відбувається вирівнювання фінансових можливостей земель, "підтягування" відсталих, а в результаті створюються однакові умови життя на всій території.

Податок на додану вартість розподіляється між землями у два етапи. На першому – розподілу підлягають 75% всіх надходжень, що залишаються у скарбниці земель після перерахування ними коштів до федерального бюджету. При цьому враховують чисельність жителів, економічне, демографічне становище земель за кілька років. Решта 25% коштів утворюють земельний "фонд вирівнювання". Економічно слабкі землі отримують додаткові субсидії. На другому етапі ці 25% розподіляють між слабкими землями, головним чином залежно від розміру податкових доходів на душу населення. Закон передбачає, що цей показник у "слабких" земель повинен становити мінімум 92% від середнього по країні [3:198].

Аналогічно відбувається фінансове "вирівнювання" на рівні общин, тобто на основі зіставлення фактичних і середніх показників податкових надходжень.

Як бачимо, країни світу мають принципово різні бюджетно-податкові системи, що неминуче відбивається на принципах бюджетного федералізму. Вирівнювання і збалансованість

бюджетів досягається різними шляхами. Незважаючи на багатий світовий досвід, всі аспекти української системи формуються власним, специфічним шляхом. Процес її формування уже розпочався і продовжує реформуватися [4:580].

У жодній країні світу немає абсолютно фіксованих взаємовідносин між різними рівнями бюджетів. Залежно від змін кон'юнктури змінюється й сама система. Очевидно, що і у нас вона повинна бути мобільною і поступово удосконалюватися, проте це можливе лише за умови, якщо чинники, що проводять вищеназвану систему в дію будуть стабільними і збалансованими.

### *Література*

1.Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования. – М.: «Экзамен», 2001. – 128 с. 2.Бетин О. И. Системные механизмы управления межбюджетными отношениями в Российской федерации. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 256 с. 3.Годин А. М. Бюджет и бюджетная система: Учебное пособие. – «Дашков», 2002. – 340 с. 4.Финансы. Учебник / Под ред. проф.В. В.Ковалева.– М.: ПБОЮЛ М. А. Захаров, 2001. – 640 с. 5.Вышегородцев М. М. Управление бюджетом: курс лекций. –М.: Издательство «Дела и сервис», 2002. –160 с.

### *Анотація*

У статті основну увагу зосереджено на проблемах бюджетного федералізму як аспекту регулювання в період міжбюджетної реформи та впровадження його в реалії сьогодення України. Мета муніципального вирівнювання полягає у забезпеченні при перерозподілі суспільного доходу місцевих органів влади достатніми фінансовими ресурсами для проведення місцевої економічної політики. Основна відмінність виникає між федеральною та унітарною системами управління. Це пов'язано з наявністю проміжного ряду у федеральній системі та розподілом завдань управління між трьома, а не двома рівнями держави. Це також означає, що місцеве самоврядування знаходиться у більш складному середовищі, але це забезпечує його широкими можливостями (наприклад, місцеві органи влади можуть впливати на владу регіону з метою збільшення розміру гранта для компенсації зниження центральних грантів).

### *Annotation*

The main attention focused on the budget federalism problems as the aspect of regulation in the period of interbudget reform and implementation of it into the nowadays' reality of Ukraine. The purpose of the municipal equalization or leveling consists in the social income of the local authorities with sufficient financial resources to conduct local economic policy. The main difference appears between the federal and unitary system of administration it is connected with the presence of linking row in the federal system and distribution of administration tasks between three, but not two levels of state. This also means that the local self-governing is in the more complicated environment, but it secures it with wide opportunities (e. g. local authorities can influence the region power aimed at increasing the size of guarantee for the decreasing central guarantee compensation.

УДК 336.531.2