

ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

WAYS OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS OF FINANCIAL PROVIDING OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

Стаття присвячена можливостям імплементації європейських стандартів фінансового забезпечення місцевих бюджетів в Україні. Найбільш вагоме значення для формування надходжень до місцевих бюджетів європейських країн становили дві групи фінансових інструментів: податки на виробництво та імпорту товарів і послуг; податки на дохід та багатство, зокрема майнові. Систематизація й використання досвіду європейських країн щодо формування місцевих бюджетів із врахуванням вітчизняної специфіки перебігу процесів становлення децентралізації може забезпечити підвищення рівня бюджетної результативності. Децентралізація бюджетних повноважень у поєднанні з раціональними інституційними обмеженнями сприяла зростанню якості надаваних мешканцям територіальних громад суспільних послуг, впливаючи на рівень добробуту. У структурі доходів місцевих бюджетів європейських країн переважали податкові надходження.

Ключові слова: фінансова децентралізація; фінансова самостійність органів місцевого самоврядування; територіальні утворення; територіальні громади; місцеві бюджети; фінансова децентралізація.

Стаття посвячена возможностям имплементации европейских стандар-

тов финансового обеспечения местных бюджетов в Украине. Наиболее весомое значение для формирования поступлений к местным бюджетам европейских стран составляли две группы фискальных инструментов: налоги на производство и импорт товаров и услуг; налоги на доход и богатство, в частности имущественные. Систематизация и использование опыта европейских стран относительно формирования местных бюджетов с учетом отечественной специфики хода процессов становления децентрализации может обеспечить повышение уровня бюджетной результативности. Децентрализация бюджетных полномочий в сочетании с рациональными институционными ограничениями способствовала росту качества предоставляемых населению территориальных обществ общественных услуг, влияя на уровень благосостояния. В структуре доходов местных бюджетов европейских стран преобладали налоговые поступления.

Ключевые слова: финансовая децентрализация; финансовая самостоятельность органов местного самоуправления; территориальные образования; территориальные общества; местные бюджеты; фискальная децентрализация.

УДК 330.341.47

<https://doi.org/10.32843/infrastruct44-41>

Першко Л.О.

к.е.н., доцент,
старший науковий співробітник,
професор кафедри фінансів
та маркетингу
Інститут екології економіки і права

Pershko Larisa

Institute of Ecology of Economics and Law

The article is devoted possibilities of implementation of the European standards of the financial providing of local budgets in Ukraine. The most ponderable value for forming of receipts to the local budgets of the European countries was made by two groups of fiscal instruments: taxes are on a production and import of commodities and services; taxes on a profit and riches, in particular property. Systematization and use of experience of the European countries in relation to forming of local budgets recognition domestic specific of motion of becomings decentralization can provide the increase of level of budgetary effectiveness. Decentralization of budgetary plenary powers in combination with rational institutional limitations was instrumental in growth of quality the given inhabitants of territorial societies of public services, influencing on the level of welfare. Tax receipts prevailed in the structure of earnings of local budgets of the European countries. Property taxation is occupied by a central place in filling of profitable part of local budgets. Taking of property taxes exactly to the local level is economic expedient in accordance with spatial belonging of base of taxation. The list of types of property is determined every country individually, however among the typical objects of property taxation there are lot lands (including agricultural setting), housing and unoccupied real estate, in particular objects tourist recreation setting and others like that. The important aspect of budgetary process at local level in the European countries is attaching of inhabitants of territorial educations to these processes with the simultaneous observance of accordance of amount and list of public services necessities and queries of society of the proper territory. The method of grant of such services must answer expense a fiscal policy.

Key words: financial decentralization; financial independence of organs of local self-government; territorial educations; territorial societies; local budgets; fiscal decentralization.

Постановка проблеми. За роки реформування та впровадження децентралізації в Україні, новостворені територіальні громади здобули певні успіхи щодо свого фінансового стану та якості надання публічних послуг. Не зважаючи на це, існує ряд труднощів, які гальмують процеси фінансового зміцнення та розвитку місцевих бюджетів як фінансової основи функціонування територіальних утворень. Багаторічний досвід фінансової децентралізації країн Європейського Союзу може стати важливим джерелом імплементації інноваційних методів зміцнення та розширення дохідної частини місцевих бюджетів, що і зумовлює актуальність статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням зарубіжного досвіду зміцнення

місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації присвячені праці таких вчених як О. Кириленко, М. Крупки, І. Луніної, Ю. Пасічника, Л. Сідельникової, Н. Ткаченко, І. Ткачук, В. Тропіної, Р. Щура, С. Юрія, F. Bastable, Н. Blochliгер, J. M. Buchanan, W. E. Oates, J. Rabesona, A. Shah, C. Herzberg, J. Thornton та інших.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз зарубіжного досвіду сприяння зміцненню та розвитку місцевих бюджетів в контексті фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Виявлення відмінностей у системах місцевих фінансів країн-членів ЄС щодо співвідношення обсягів власних податкових надходжень до бюджетів з обсягами фінансування від міжбюджетних

трансфертів та загальнодержавних податків дало можливість встановити залежність рівня самостійності територій щодо впровадження власної бюджетної та фіскальної політики від питомої ваги місцевих податків у бюджетних доходах. У країнах, що мають нижчий показник частки власних податкових надходжень, бюджетне регулювання здійснюється за допомогою трансфертної політики центральних органів влади. Такий підхід дозволяє синхронізувати трансфертну політику з цілями стимулювання самостійного розвитку територіальних утворень, створює передумови для формування власного фінансового підґрунтя та ідентифікації пріоритетів фіскальної політики на місцевому рівні.

Найбільш вагоме значення для формування надходжень до місцевих бюджетів європейських країн становили дві групи фіскальних інструментів: податки на виробництво та імпорт товарів і послуг; податки на дохід та багатство, зокрема майнові.

Середнє значення частки першої із зазначених груп у ВВП країн Європи становило 1 %. При цьому найбільші значення цього показника характерні для таких країн як Франція (4,1 % ВВП), Італія (4,3 %) та Ісландія (1,9 % ВВП) [1; 2]. Група податків на дохід та багатство стійко зберігає високу частку у ВВП, особливо це характерно для країн Північної Європи, зокрема 9,6 % для Фінляндії, 12 % для Данії, 13,6 % для Швеції. Натомість для Мальти, Кіпру, Греції частка відповідної групи податків наближається до нуля.

Р. Масгрейв наголошував, що місцеві органи влади мати фіскальні повноваження в такому обсязі, що це має оптимізувати витрати на їх адміністрування [3].

Майнове оподаткування займає центральне місце у наповненні дохідної частини місцевих бюджетів. Віднесення майнових податків саме до місцевого рівня є економічно доцільним відповідно до просторової приналежності бази оподаткування. Перелік видів майна визначається кожною країною індивідуально, однак серед типових об'єктів майнового оподаткування наявні земельні ділянки (в т. ч. агропромислового призначення), житлова і нежитлова нерухомість, зокрема об'єкти туристично-рекреаційного призначення тощо.

У якості бази оподаткування різні податкові системи застосовують не тільки ринкову вартість нерухомого майна, а й інші критерії. Також слід зазначити, що податки на майно та споживання відповідно до вагомості наукового доробку, є досить стійкими до зміни фаз економічного циклу [1; 2; 4; 5].

Посилення фінансової основи формування місцевих бюджетів може бути здійснено за рахунок зміни підходу до визначення бази оподаткування майна. Слід зазначити, що методичний інструментарій ідентифікації бази майнового оподаткування має суттєві відмінності у країнах

залежно від рівня розвитку економіки. Для країн з розвиненою економікою характерна ідентифікація бази оподаткування майна на основі ринкової (Данія) чи кадастрової вартості майна (Франція), країни з трансформаційним типом економік здійснюють визначення бази оподаткування на основі вартості, або площі об'єкта (Польща).

Диференціація податкових ставок у відповідності до способу використання майна є економічно доцільною, однак породжує ризик часткової втрати місцевими бюджетами потенційних надходжень через низький рівень державного фінансового контролю та моніторингу. Важливим аспектом бюджетного процесу на місцевому рівні в європейських країнах є долучення мешканців територіальних утворень до цих процесів з одночасним дотриманням відповідності кількості та переліку публічних послуг потребам та запитам громади відповідної території. Спосіб надання таких послуг має відповідати видатковій бюджетній політиці. Практика країн ЄС налічує певний перелік методів надання суспільних послуг:

- прямим способом органами місцевого самоврядування, що зберігає баланс вартості та рівня якості;

- унітарними і комунальними підприємствами, що діють на основі індивідуальної стратегії соціально-економічного розвитку, але мають певну управлінську самостійність;

- застосування механізму державно-приватного партнерства;

- делегування за договірними відносинами певних функцій приватним підприємствам та неприбутковим організаціям при одночасній можливості контролю якості надання таких послуг місцевою владою.

Перші два із зазначених методів характерні для використання у країнах Центральної і Східної Європи, а у країнах, де фіскальна децентралізація є усталеним явищем, застосовується весь перелік методів, а надання переваги окремому методу є питанням раціональності. Такі країни, як Італія і Німеччина, практикують механізм залучення приватного капіталу до виробництва і надання суспільних послуг через публічно-приватне партнерство або співфінансування підприємства-провайдера послуг в обсязі 30-40 % [6].

Доцільність закріплення фіскальних інструментів за місцевими бюджетами визначається комплексом факторів:

- мобільністю і прозорістю для органів місцевого самоврядування бази оподаткування;

- адміністративним устроєм та регіональною структурою економіки;

- просторовою локацією та масштабами ділової активності підприємств; процесами урбанізації;

- мобільністю населення, зокрема в контексті глобалізації;

– потребою забезпечення податкової конкурентоспроможності адміністративно-територіальних одиниць. Удосконалення алгоритму формування місцевих бюджетів можливе на основі імплементації перспективного планування і прогнозування.

У зарубіжній практиці розробка проекту місцевого бюджету здійснюється з урахуванням орієнтації видатків на результат та посилення їх продуктивної складової, ущільнення зв'язку оперативного та перспективного планування.

Пріоритетом відповідної політики зарубіжних країн є забезпечення стійкості бюджетної системи в межах фаз економічного циклу, тому доцільними видаються зміни управління соціальною сферою та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Бюджетна політика у сфері видатків характеризувалася запровадженням низки інноваційних методик: участі територіальної громади приватно-публічного партнерства, загального управління якістю, бюджетування з нульовою базою, програмно-цільового методу.

Дослідження множинності та варіативності окремих аспектів практики країн ЄС щодо формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації зумовило систематизацію досвіду окремих груп країн за такими ознаками: за рівнем фінансової незалежності щодо здійснення витрат; за ступенем фінансової автономії щодо доходів; за рівнем фінансової децентралізації за видатками; за набором джерел фінансування місцевих бюджетів. Виявлення відмінностей у системах місцевих фінансів країн-членів ЄС щодо співвідношення обсягів власних податкових надходжень до бюджетів з обсягами фінансування від міжбюджетних трансфертів та загальнодержавних податків дало можливість встановити залежність рівня самостійності територій щодо впровадження власної бюджетної та фіскальної політики від питомої ваги місцевих податків у бюджетних доходах. У країнах, що мають нижчий показник частки власних податкових надходжень, бюджетне регулювання здійснюється за допомогою трансфертної політики центральних органів влади. Такий підхід дозволяє синхронізувати трансфертну політику з цілями стимулювання самостійного розвитку територіальних утворень, створює передумови для формування власного фінансового підґрунтя та ідентифікації пріоритетів фіскальної політики на місцевому рівні.

Висновки з проведеного дослідження. Систематизація й використання досвіду європейських країн щодо формування місцевих бюджетів

із врахуванням вітчизняної специфіки перебігу процесів становлення децентралізації може забезпечити підвищення рівня бюджетної результативності. Децентралізація бюджетних повноважень у поєднанні з раціональними інституційними обмеженнями сприяла зростанню якості надаваних мешканцям територіальних громад суспільних послуг, впливаючи на рівень добробуту. У структурі доходів місцевих бюджетів європейських країн переважали податкові надходження.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Полтавець В.Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. *Державне управління: теорія і практика*. 2013. № 2. С. 214-218.
2. Про Францію та подрібненість комун. Інститут громадянського суспільства. URL: <http://www.csi.org.ua/pro-frantsiyu-ta-podribnenist-komun>.
3. Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance: a study in public economy*.
4. Кириленко О. Етапи розвитку місцевих бюджетів України. *Фінанси України*. 2006. № 4. С. 22-28.
5. Baskaran, T., & Feld, L. P. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD Countries: Is There a Relationship? *Public Finance Review*, no. 41, pp. 421-445.
6. Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, no. 64 (5), pp. 416-424.

REFERENCES:

1. Poltavets V.D. (2013) Mizhmunitsypalne spivrobitnytstvo u Frantsii. Dosvid ta uroky [Intermunicipal cooperation in France. Experience and lessons]. *Public Administration: Theory and Practice*, no. 2, pp. 214-218.
2. Pro Frantsiiu ta podribnenist komun. Instytut hromadianskoho suspilstva (2015) [About France and ground up of communes. Institute of civil society] Available at: <http://www.csi.org.ua/pro-frantsiyu-ta-podribnenist-komun>. (accessed 11 December 2019). (in Ukrainian).
3. Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance: a study in public economy*.
4. Kyrylenko O. (2006) Etapy rozvytku mistsevykh biudzhetiv Ukrainy [Stages of development of local budgets of Ukraine]. *Finance of Ukraine*, no.4, pp. 22-28.
5. Baskaran T., Feld L. P. (2013). Fiscal Decentralization and Economic Growth in the OECD Countries: Is There a Relationship? *Public Finance Review*, no. 41, pp. 421-445.
6. Tiebout C. M. (1956) A pure theory of local expenditures. *Journal of political economy*, no. 64 (5), pp. 416-424.