

## МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

*Статтю присвячено узагальненню досвіду різних зарубіжних країн щодо розвитку місцевих бюджетів і побудови міжбюджетних відносин. Визначено загальні риси та відмінності, переваги й недоліки різних бюджетних систем, можливість використання зарубіжного досвіду в Україні.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, бюджетні відносини, місцеве самоврядування, зарубіжний досвід.

### I. Вступ

Аналіз соціально-економічного становища свідчить про те, що ситуація у виробничій та соціальній сферах, культурі, освіті залишається складною. Криза охопила практично всі аспекти життя. Але ознаки поліпшення ситуації вже є. Послідовні дії Президента України, Уряду України, обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо вирішення нагальних проблем дають позитивні результати. З'явилась тенденція до нарощування обсягів промислового виробництва, ліквідації заборгованості з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ та заборгованості з виплати пенсій.

Але для подолання всіх негативних тенденцій потрібні енергійні, продумані системні заходи, в тому числі й у бюджетній сфері. І тут може виявитись корисним зарубіжний досвід. При розбудові власної держави Україна повинна знаходити й запроваджувати найкращі світові здобутки в галузі державного управління, зосереджуючись на тому, що можна застосувати в наших умовах розвитку.

Зазначеній проблематиці присвячено праці багатьох дослідників, таких як: В. Воронкова, В. Кравченко, Л. Миргородська, М. Романів та ін. Однак досі ще бракує узагальнення досвіду різних країн щодо вдосконалення бюджетного процесу.

### II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення досвіду різних країн стосовно побудови міжбюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку.

### III. Результати

Кожна країна має індивідуальну, властиву тільки їй бюджетну систему. Незважаючи на різноманітність та численність місцевих бюджетів у зарубіжних країнах, їх можна згрупувати у певні системи. Для зарубіжних країн характерна, як правило, три- або чо-

тирирівнева система бюджетів. Наприклад, у Швеції функціонує трирівнева система бюджетів: бюджет центрального уряду, бюджети ленів та бюджети комун; у Великій Британії: центральний бюджет, бюджети графств та бюджети округів; у Японії: центральний бюджет, бюджети префектур та бюджети муніципалітетів. Трирівнева система бюджетів сформована в Норвегії, Фінляндії. У країнах Східної Європи, наприклад, у Польщі, також три бюджетних рівні: бюджет центрального уряду, бюджети воєводств та бюджети гімн.

Чотирирівнева система бюджетів, наприклад, функціонує у Франції: бюджет центрального уряду, бюджети регіонів, бюджети департаментів та бюджети комун. Чотири рівні також у системі бюджетів Німеччини: бюджет федерації, бюджет землі, бюджет округу та бюджет громади; у США – центральний, штатний, графський та муніципальний, а також ряд додаткових, пов'язаних із функціонуванням цільових адміністративних утворень, наприклад, шкільних та інших округів. Місцеві бюджети в унітарних державах своїми доходами та видатками не входять до державного бюджету, у федеративних – до бюджетів членів федерації, а останні не включаються у державний федеральний бюджет.

Система місцевих бюджетів існує в усіх країнах світу. Проте її розвиток і функції зумовлені рядом національних, політичних, економічних та інших факторів. Формування місцевих органів влади та їхніх фінансів у різних країнах почалося наприкінці XVIII – на початку XIX ст. під впливом цих та інших моделей місцевого самоврядування й місцевої влади. Так, у Великій Британії, США і деяких інших англійських країнах місцеві органи влади формувалися переважно на засадах, близьких до тих, на яких ґрунтується теорія природних прав громади, у Франції домінувала державницька модель місцевого самоврядування, у Німеччині та Росії місце-

ве самоврядування базувалося на ідеях суспільно-господарської теорії [5].

Проте у ХХ ст. відбулися значні зміни в організації місцевого самоврядування в більшості європейських країн і його певна уніфікація, чому сприяло ухвалення у жовтні 1985 р. Європейської хартії про місцеве самоврядування, яка заклала загальноєвропейські принципи організації місцевого самоврядування. У Преамбулі Європейської хартії про місцеве самоврядування відзначено, що наявність органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, забезпечує адміністрування одночасне й ефективне, і близьке до громадян [3]. Після підписання Європейської хартії про місцеве самоврядування більшість країн прийняли законодавчі акти про місцеве самоврядування, де обов'язковими були розділи про фінансову основу місцевого самоврядування.

На сьогодні у більшості країн кожен рівень місцевих бюджетів, крім переданих загальнодержавних податків (т. зв. податкове розщеплення), має власні джерела надходжень, і це однаковою мірою стосується як унітарних, так і федеративних країн. У більшості розвинутих країн світу місцеві податки становлять 5–30% усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. Зокрема, в Японії – 35%, Великій Британії – 37%, Німеччині – 46%, Франції – 67%, у США – 66% доходів органів місцевого самоврядування. Власні доходи місцевих бюджетів становлять, наприклад, у Швеції і Швейцарії – 70%, у Норвегії – 56%, в Іспанії – 50% доходів місцевих бюджетів.

Загальним для всіх розвинутих зарубіжних країн є розподіл місцевих бюджетів на два самостійних функціональних види: місцеві поточні, чи адміністративні бюджети та місцеві бюджети розвитку, чи інвестиційні бюджети. Кожний з цих бюджетів має власні видатки і власні доходи [1].

Видатки місцевого поточного бюджету спрямовані на поточні потреби: забезпечення утримання соціально-культурної сфери, адміністративні витрати, соціальний захист, виконання делегованих повноважень, сплату витрат з боргу місцевої влади. Доходи місцевого поточного бюджету формуються за рахунок місцевих податків та зборів, платежів, загальних субсидій, що надаються державною владою, і деяких інших доходів.

Видатки бюджету розвитку, чи бюджету інвестицій, спрямовуються на розвиток соціальної інфраструктури, капітальні вкладення, придбання устаткування й оснащення, інші інвестиційні програми та на сплату основної частини боргу місцевих органів влади. Доходи бюджету розвитку формуються за рахунок банківських кредитів, муніципальних (комунальних) позик, інвести-

ційних субсидій, що надаються державною владою, та за рахунок деяких інших джерел. Законодавство більшості зарубіжних країн забороняє використання доходів бюджетів розвитку на витрати поточних бюджетів.

У цілому, видатки місцевих бюджетів багато в чому залежать від бюджетної політики, яка проводиться в державі, від рівня децентралізації управління соціальною сферою. Усе це є вирішальним чинником, який впливає на обсяг фінансових ресурсів, що проходять по каналах місцевих бюджетів, на їх питому вагу в загальнодержавних бюджетних витратах. Так, у Фінляндії, Німеччині, Норвегії, Франції за рахунок територіальних бюджетів витрачається більше коштів, ніж за рахунок центрального бюджету.

У багатьох випадках з місцевих бюджетів здійснюються видатки на економічну і соціальну інфраструктуру: місцевий транспорт, водо- і газопостачання, будівництво шкіл (у Німеччині ці видатки становлять 1/4 видатків місцевих бюджетів, у Японії та Франції – більше ніж 1/3, а в бюджетах Великої Британії та США – понад 40%), будівництво лікарень й інших соціальних установ. Збільшується частка, що припадає на місцеві органи влади у фінансуванні реконструкції міст, благоустрою промислових зон, в асигнуваннях на комунальне і житлове будівництво. До видатків з місцевих бюджетів належать також витрати на утримання місцевих адміністративних органів, поліції і суду, на транспортне і дорожнє будівництво.

За рахунок місцевих бюджетів фінансується й охорона здоров'я. Наприклад, у Норвегії, Швеції, Фінляндії ця стаття бюджету становить понад 50% бюджетних витрат. Однією з істотних статей місцевих бюджетних видатків є витрати, пов'язані з погашенням отриманих позик і виплат відсотків за ними. Наприклад, у Франції на виплату відсотків за позиками і позичками доводиться виділяти понад 10%, а на погашення отриманих позик – близько 20% усіх витрат бюджетів муніципалітетів.

Доходи місцевих бюджетів формують, насамперед, податки. Розрізняють три основні групи місцевих податків. Перша група – місцеві прямі та непрямі податки, які застосовуються практично в усіх країнах. Дуже поширеними прямими місцевими податками є майнові, промислові, поземельні та податки на автомобілі, а в ряді країн – на жителів та на професію (Франція). У бюджетах земель Німеччині головне місце належить прямим податкам. Серед них виділяється прибутковий податок на прибуток корпорацій, на майно, податок зі спадщини. Головними прибутковими джерелами провінцій Канади слугують: прибутковий податок з населення, податок на прибуток корпорацій.

До місцевих непрямих податків належать податки на покупки, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої, споживання електрики й газу. У Великій Британії місцеве непряме оподаткування, власне кажучи, відсутнє.

Другу групу місцевих податків можна назвати податками, що стягуються як надбавки до загальнодержавних податків чи як відрахування від них (наприклад, в Італії – до поземельного й сільськогосподарського податків). Ці податки встановлюються у відсотках до державних податків, які збираються на території місцевих органів влади. Зокрема, у Німеччині: прибутковий (розподіляється між федерацією, землями та громадами в пропорції 42,5% : 42,5% : 15%); корпоративний (між федерацією і землями поділяється порівну – 50% : 50%); податок на додану вартість (пропорція дуже рухлива, але варіює на рівні 65% : 35% між федерацією і землями).

Інші місцеві податки становлять особливу групу. Це податки на видовища, собак, заняття торгівлею, володіння транспортними засобами, видачу ліцензій, гральний бізнес (Іспанія) та ін. Як правило, ці податки великого фінансового значення для доходів місцевих бюджетів не мають.

Найбільшу кількість місцевих податків запроваджено в Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – понад 50. У цілому, кількість податків у різних країнах коливається від 20 до 100, а їхня питома вага в загальних доходах місцевих бюджетів – від 30 до 70%. Однак, за всієї розмаїтості систем місцевого оподаткування існує низка податків, що стягуються в більшості країн. Це податки на доходи (прибутковий податок з фізичних осіб та корпоративний у США, Німеччині та Франції, податок на доходи у Великій Британії, податок зі спадщини), податки на нерухомість (майновий у США та Японії, поземельний у Німеччині, Франції, земельний податок з будівель та податок на житло у Франції), податки на діяльність (податок на професію у Франції, промисловий податок у Німеччині), податки, пов'язані з товарообігом (податок із продажів у США, податок на додану вартість у Німеччині та Франції, акцизи на бензин, тютюн, спиртні напої), різні збори та платежі (за автомобіль, паркування, відкриття ресторанів, розважальні видовища, з полювання, на захист навколишнього середовища, на собак, за видачу різного роду ліцензій і документів та ін.) [5].

Крім того, у країнах ЄС до основних належать такі види місцевих податків та зборів: збори за надання послуг місцевими органами влади (зокрема, за водопостачання, користування громадським транспортом); доходи від місцевої комунальної власності (від оренди чи продажу комунального май-

на); податки та внески до соціальних фондів.

Найбільшими за питомою вагою серед місцевих податків та зборів є такі: місцевий корпоративний податок (нараховується на фонд заробітної плати або на прибуток чи вартість виробленої продукції, граничні ставки регулюються на центральному рівні) – від 20% у Португалії та Іспанії до 90% у Люксембурзі; місцевий податок з доходів (як надбавка до податку з доходів фізичних осіб, граничні розміри регулюються на центральному рівні) – від 40% у Бельгії до 100% у Швеції; податок на нерухомість.

В Італії основним місцевим податком є прибутковий. У Франції основними податками до місцевих бюджетів є податок на житло, промисловий податок, земельний та податок з будівель. У Швеції головний місцевий податок – на доходи громадян. У Японії основним місцевим податком є підприємницький (з прибутку) та корпоративний муніципальний податок. Частка інших податків дуже незначна, крім податку на здійснення операцій з нерухомістю, податку на спадщину та податку із власників транспортних засобів [6].

Виключно муніципальним у країнах ЄС є податок на нерухомість, хоча його граничні ставки визначаються на центральному рівні. Об'єктом оподаткування є земля та споруди. У Великій Британії це основний місцевий податок (що має найбільшу питому вагу у структурі надходжень), який включає і плату за землю. Питома вага цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10% у Данії, Фінляндії, Греції, Люксембурзі до 50% у таких країнах, як Бельгія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Іспанія, і майже 100% – у Великій Британії, Естонії, Ірландії [6].

Певне місце у формуванні місцевих бюджетів займають неподаткові доходи. До них належать доходи від: власності місцевих органів влади; здавання в оренду чи продажу землі, лісових масивів; експлуатації водойм, комунальних підприємств; надходжень судових мит, штрафів, різних зборів.

У деяких країнах встановлюються додаткові податки на вивезення сміття, на споживання енергії тощо. Неподаткові доходи займають скромне місце в загальних доходах місцевих бюджетів. Їх питома вага коливається в різних країнах від 10 до 30% загальних доходів.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є субсидії. Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів різних країн становить 20–40%. Субсидії слугують особливою формою зв'язку – фінансового та економічного – між окремими ланками бюджетної системи і, власне кажучи, визначають на-

прям фінансової діяльності місцевих органів влади, що дає змогу забезпечувати контроль з боку центрального уряду за місцевими органами управління [7].

За своєю економічною сутністю субсидії близькі до податкових джерел, тому що в їх основі лежать податки, які надійшли в розпорядження центрального уряду і передані в порядку перерозподілу доходів у місцеві бюджети. Субсидії спричинені значною постійною дефіцитністю місцевих бюджетів і поділяються на субсидії загального та цільового призначення.

Субсидії загального призначення (дотації) надаються для покриття дефіциту місцевих бюджетів. Вони дають місцевим органам управління певну свободу у використанні коштів, містять меншу кількість регулятивних та обмежувальних установок використання ресурсів.

Субсидії цільового призначення (субвенції) надаються місцевим органам управління на фінансування певних програм чи проєктів. У Франції та Великій Британії переважають дотації; у США, Італії, Німеччині, Японії – субвенції.

Постійна нестача власних доходів для фінансування поточної діяльності, з одного боку, і необхідність забезпечити коштами заходи в галузі економічної та соціальної інфраструктури – з іншого, змушують місцеві органи широко використовувати і такий механізм фінансування, як позики. Найбільшого поширення набули місцеві довгострокові позики – заставні листи і муніципальні облігаційні позики. Термін дії заставних листів 10–15 років. Ці позики найбільш стабільні і користуються найбільшим попитом. Муніципальні облігаційні позики випускаються на термін від 10 до 16 років, але найчастіше – на 40–60 років. Основною формою короткострокових позик є бони. Вони випускаються на термін до 1 року, а в деяких країнах – до 4 років.

Слід відзначити, що через фінансові системи місцевих органів влади здійснюється розподіл і перерозподіл значної частини ВВП, при цьому експертами Робочого комітету з місцевих та регіональних органів влади Ради Європи це питання розглядається у двох аспектах: обсяг муніципальних витрат у ВВП країни та обсяг муніципальних витрат у сукупних державних витратах. До європейських країн з найбільш високими показниками муніципальних витрат у ВВП належать: Швеція – 25,5%, Данія – 20,0%, Угорщина – 19,0%, Норвегія – 18,9%, Фінляндія – 18,0%, Литва – 13,1%. Понад 10% ВВП перерозподіляється через муніципальні витрати в Австрії, Латвії, Великій Британії, Швейцарії; близько 10% – у Болгарії, Чехії, Німеччині, Люксембурзі. Однак існують і країни, де частина муніципальних витрат у

ВВП дуже низька: на Кіпрі вона становить 1,4%, у Туреччині – 2,4%, Греції – 3,33%, Румунії – 3,5%, Португалії – 4,6% [2].

Показники, що характеризують рівень муніципальних витрат у сукупних державних витратах, також дуже різноманітні. Найвищі вони в Норвегії – 60%, Литві – 59%, Угорщині – 54%, Швеції – 36%, Данії – 31%. Найнижчі показники з цього приводу у Сан-Марино – 0,2%, на Мальті – 0,6%, Кіпрі – 4,1%, у Греції – 5,6%, Португалії – 9,7%.

Загальний міжнародний досвід свідчить, що в більш економічно розвинутих країнах частка доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі ресурсів держави є вищою. Так, якщо в Португалії вона становить 3% у ВВП, то в Норвегії – 15%, у Швеції – 31%. В Україні місцеві органи влади з 1993 р. також отримали дозвіл на встановлення місцевих податків та зборів, хоча вони відіграють незначну роль, – за рахунок місцевих податків та зборів формується лише 3–5% доходів місцевих бюджетів.

Органи місцевого самоврядування в багатьох країнах є досить значними інвесторами. Деякі з них витрачають на інвестиції понад 1/3 мобілізованих фінансових ресурсів. Так, у Чехії на інвестиції спрямовується близько 40% усіх муніципальних витрат, Португалії – 35%, Ірландії – 32%, Швейцарії – 32%, Іспанії – 24%, Польщі – 23%, Бельгії – 18%. Водночас в Італії такі витрати становлять лише 3,3%, Данії – 5,7%, а у Литві цей показник становить 0,64% (в Україні частка інвестиційних витрат у витратах місцевих бюджетів також є вкрай низькою і становить 3–5%).

Рівень інвестиційної активності органів місцевого самоврядування може бути оцінений таким показником, як частка муніципальних інвестицій у загальних урядових інвестиційних витратах. У Нідерландах ця частка становить 80%, Німеччині – 64%, Норвегії – 60%, Чехії – 59%, Болгарії – 54%, Польщі – 52%, Данії – 51%. Тобто у багатьох країнах муніципальні інвестиційні витрати перевищують половину всіх державних інвестицій. Лише в окремих країнах цей показник залишається незначним: на Кіпрі – 6,7%, у Латвії – 7,8%. Але такий показник не дає уявлення про інвестиційну діяльність місцевих органів влади. Найбільш повним показником є, як зазначалось, частка муніципальних інвестицій у ВВП. Так, у 2010–2011 рр. капітальні витрати місцевих органів влади розвинутих європейських країн у відсотках до ВВП становили 1,6–4,4% (в Україні – лише 0,61% ВВП).

Місцеві органи влади можуть надавати пільги для сплати податків, що надходять у місцеві бюджети. Фіскальна політика місцевих органів влади в багатьох країнах є важливим інструментом впливу на розміщення

продуктивних сил, розвиток депресивних територій, упровадження у виробництво досягнень НТП. Створюючи особливі чи пільгові режими оподаткування, місцева влада залучає додаткові інвестиції, сприяє новому будівництву, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, створенню спеціальних економічних зон та зон промислового будівництва.

Досвід різних країн показує, що чим менше розвинута та чи інша територія, тим більші податкові пільги надають їй органи влади з метою подолання відставання. Дуже часто у створенні сприятливих фінансових умов для розвитку депресивних територій бере участь і держава. Систему таких пільг названо преференціями. Формами преференцій є особливі бюджетні режими, податкові канікули, особливі режими валютного регулювання та візові режими. Загальні дії місцевої та центральної влади доповнюються заходами наддержавного характеру, що здійснюються в рамках Європейського Союзу.

Самостійною ланкою місцевих фінансів є місцеві державні підприємства. До них належать муніципальні, дорожні, транспортні підприємства, підприємства газо-, енерго- і водопостачання, а також житлове господарство. Місцеві підприємства займаються обслуговуванням населення, надають допомогу приватному капіталу у спорудженні нових об'єктів [2].

Місцеві підприємства функціонують на принципах самооплатності, у місцевих бюджетах відображаються тільки збитки від їхньої діяльності чи прибуток. В окремих країнах у доходи місцевих бюджетів включаються валові доходи місцевих підприємств, а у видатки – витрати на їх поточну діяльність. Капітальні витрати на будівництво підприємств місцевого значення, як правило, фінансуються за рахунок позик, які надаються місцевими органами управління.

#### IV. Висновки

Узагальнюючи досвід країн ЄС щодо формування місцевих бюджетів у цілому, можна зазначити, що у більшості з них оподаткування населення на користь центральних чи місцевих влад історично розвивалося цілком самостійно, і хоча країни мають різні співвідношення переданих загальнодержавних доходів та власних місцевих надходжень, однак серед останніх переважають ті джерела, оподаткування з яких проводити

на місцевому рівні й зараховувати у місцеві бюджети є економічно доцільним. Крім того, закономірним явищем для більшості європейських країн є такий розподіл функцій між державою та місцевим самоврядуванням у сфері надання суспільних послуг, коли на місцеві органи покладається головна відповідальність за послуги соціального характеру, а центральна влада зосереджується на послугах економічного характеру, на забезпеченні питань оборони, безпеки тощо. Проте вплив фінансів місцевих органів влади на соціально-економічний розвиток здійснюється через капітальні витрати, діяльність на ринках позикового капіталу, нерухомості, землі, через що місцеві органи влади, поряд з державою, також створюють загальні умови для економічного зростання, виступаючи у цьому повноправним партнером. І саме ефективне управління місцевими бюджетами слугує в цьому основним інструментом.

Подальшим напрямом досліджень має стати визначення необхідних передумов для впровадження розглянутого зарубіжного досвіду в Україні.

#### Список використаної літератури

1. Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент : навч. посіб. / В.Г. Воронкова. – К. : Професіонал, 2004. – 256 с.
2. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы : учебник для студентов высших заведений по специальности "Государственное и муниципальное управление" / И.Н. Мысляева. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Инфра-М, 2009. – 358 с.
3. Європейська хартія про місцеве самоврядування. – Страсбург : Рада Європи, 1990. – 33 с.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання : КОО, 1999. – 487 с.
5. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л.О. Миргородська. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
6. Налоговые системы зарубежных стран. – М. : Закон и право : ЮНИТИ, 2003. – 193 с.
7. Романів М.В. Роль фінансового контролю за використанням бюджетних коштів / М.В. Романів // Фінанси України. – 1999. – № 2. – С. 11–15.

*Стаття надійшла до редакції 16.08.2012.*

#### Гвазава Н.Г. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в зарубежных странах

*Статья посвящена обобщению опыта различных зарубежных стран относительно развития местных бюджетов и построения межбюджетных отношений. Определены общие*

*черты и отличия, преимущества и недостатки различных бюджетных систем, возможность использования зарубежного опыта в Украине.*

**Ключевые слова:** *местные бюджеты, бюджетные отношения, местное самоуправление, зарубежный опыт.*

**Gvazava N. Local Budgets and interbudgetary Relations in Foreign Countries**

*The article is devoted to generalization of experience of different foreign countries in relation to development of local budgets and construction of interbudgetary relations. General features and differences, advantages and lacks of the different budgetary systems, possibility of the use of foreign experience in Ukraine are determined.*

**Key words:** *local budgets, budget relations, local self-government, foreign experience.*