

Використання зарубіжного досвіду формування бюджетної системи

В статті досліджено зарубіжний досвід вирішення проблем формування бюджетної системи та реформування місцевого самоврядування.

соціально–економічні процеси, бюджетна система, Європейська хартія, місцеве самоврядування, податки

Постановка проблеми. Місцеві бюджети – визначальна ланка місцевих фінансів. У них зосереджено понад 80 відсотків від усіх фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевого самоврядування. Становлення бюджетної системи має досить тривалу історію, завдяки якій є можливість простежити за роллю держави в розподільчих процесах та місце безпосередньо бюджету в соціально–економічних процесах.

Підписання Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування вимагає втілення закладених у цьому документі принципів, одним із яких є достатність фінансування для ефективного виконання завдань, покладених на місцеві органи влади. Сьогодні механізм формування місцевих бюджетів в Україні не став дієвим стимулом ефективного господарювання. Біля 1/3 доходної частини цих бюджетів формується за рахунок трансферів з державного бюджету, що ставить соціально–економічний розвиток регіону в жорстку залежність від даного показника. В цих умовах в органів місцевої влади відсутня мотивація до нарощування власної дохідної бази. У цьому зв'язку значний інтерес для України представляє узагальнення досвіду бюджетного процесу в країнах з розвинутим інститутом місцевого самоврядування.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. В Україні дослідженню різнопланових проблем економіки в бюджетній системі присвячені наукові праці таких вчених, як Бугуцький О.А., Завадський Й.С., Єфіменко Т.І., Лукінов І.І., Музиченко А.С., Пасічник Ю.В., Рябоконь В.П., Саблук П.Т., Тринько Р.І., Павлюк К.В., Гаврилова Т.А., Пахомова Т., Фільштейн Л.М. та ін. [1, 2, 3, 4, 5, 6]. Однак на сьогодні недостатньо вивченим залишається питання бюджетних відносин між різними гілками влади.

Формулювання цілей статті. Метою статті є уточнення визначення бюджетної системи та розгляд основної моделі організації бюджетної системи в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. В світовій практиці існують три основні моделі організації бюджетної системи. Під моделлю бюджетної системи розуміємо спосіб побудови бюджетної системи та організації міжбюджетних взаємовідносин системи держави [7, 8].

Перша з них базується на принципах автономії кожного рівня влади, повному розмежуванні різних податків між територіальними рівнями і закріпленні їх за відповідними бюджетами. Це означає, що в країні, яка має таку бюджетну систему, справляються центральні, регіональні й місцеві податки. Вони повністю надходять до відповідних бюджетів. Кожен рівень влади при цьому відносно незалежний один від одного і забезпечує фінансовими ресурсами покладені на нього функції, в основному,

за рахунок власних податкових надходжень.

Друга модель бюджетної системи базується на фіксованому пайовому розподілі основних податків між різними територіальними рівнями. Це означає, що в країні, де запроваджено подібну бюджетну систему, центральна влада, регіони й місцеве самоврядування мають у своєму розпорядженні фіксовану частку доходів від кожного з податків. Ця частка є стабільною, не змінюється і забезпечує формування основної частини фінансових ресурсів кожного рівня влади.

Третя модель базується на тому, що у державі різні рівні влади застосовують спільну базу оподаткування. Це означає, що кожен рівень влади – центральний, регіональний та місцевий – встановлює свої ставки оподаткування в межах одного і того ж податку. Таким чином, загальна ставка податку по країні є сумою податкових ставок центральної, регіональної й місцевої влади. Бюджетна система – це сукупність усіх бюджетів, що діють на території країни.

Місцеві податки та збори є головним атрибутом місцевого самоврядування в розвинених країнах. Наприклад, у США за рахунок місцевих податків забезпечується 65% доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60%, ФРН – 45%, Великобританії – 36%, Японії – 33%. У середині 90-х років за рахунок місцевих податків формувався 61% комунальних доходів у Швеції, 51% – у Данії, 46% – у Швейцарії, 43% – у Норвегії (рис. 1).

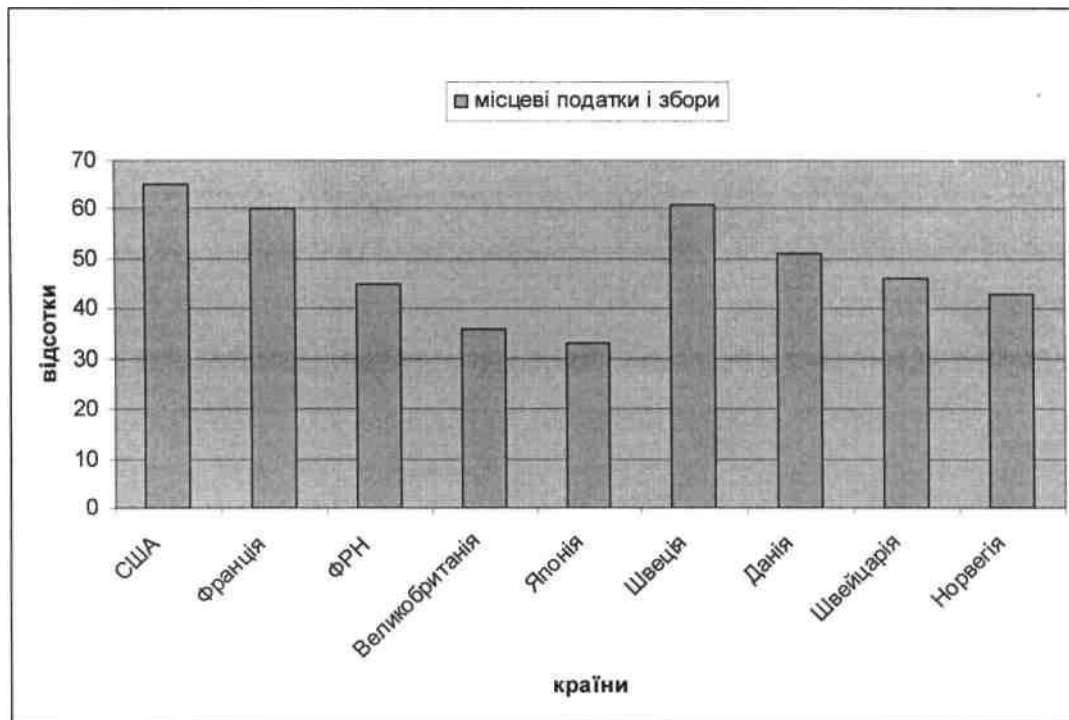


Рисунок 1 – Місцеві податки і збори

За критерієм видів податкових доходів місцевих бюджетів розвинені країни можна поділити на три групи: 1) країни з високим рівнем надходжень від податку на майно (Великобританія, США, Канада, Португалія, Нідерланди); 2) країни з високою питомою вагою прибуткового податку (країни Північної Європи, Японія); 3) країни зі змішаними доходами, що є комбінацією податків на майно, прибуткових податків, податків із продажу (Кіпр, Іспанія, Італія, Бельгія).

Система місцевих податків і зборів, яка склалася на Заході характеризується запровадженням великої кількості податків, наприклад, у Бельгії – 100, в Італії – 70, у Франції – понад 50. Така кількість запроваджених місцевих податків забезпечує їх

використання у різних за потенціалом та умовами адміністративно–територіальними утвореннями. 36000 комунам належить 47% в структурі місцевих бюджетів, частка департаментів складає 24%, а частка об'єднань комун – 14%.

Місцеві витрати Франції фінансуються з двох типів джерел: оподаткування і державна фінансова підтримка. Податкові надходження складають головну частину ресурсів місцевих громад – 58%. Якщо в комунах вони складають менше половини ресурсів, тобто 49%, то в департаментах і регіонах їхня частка переважає всі інші надходження, відповідно 62% у департаментах і 55% у регіонах. Ресурси регіонів, департаментів, комун складаються з: прямих податків, непрямих податків, державних дотацій на функціонування, державних дотацій на інвестиції та позик. Головна частка податкових ресурсів 84% надходить від прямих податків. Ці надходження складаються з чотирьох головних податків, що збираються місцевими органами всіх рівнів (комунами, департаментами, регіонами): податок на житло, що сплачується кожним мешканцем житла, незалежно від того, чи є він його власником, чи ні; податок на забудовані земельні ділянки, що сплачується їхніми власниками; податок на незабудовані земельні ділянки, що сплачується підприємствами; податок на підприємницьку діяльність, що сплачуються підприємствами. З метою залучення капіталу на територію муніципалітету протягом двох років повністю звільнюються від податку нові будівлі, реконструйовані і розширені об'єкти. Для стимулювання будівництва деяких видів житла передбачено звільнення їх від податку на строк від 10 до 25 років.

Установлені пільги для безприбуткових установ, що надають суспільні послуги, а також соціально незахищених верств населення. До місцевих податків належать певні нетрадиційні форми оподаткування, зокрема професійний податок. Ним обкладаються види постійної діяльності, які здійснюються професійно з метою отримання прибутку. До об'єктів, що обкладаються професійним податком, відносяться індивідуальні господарства (за винятком звільнених від даного податку), юридичні приватні особи – акціонерні товариства, деякі асоціації, в окремих випадках державні юридичні особи. В комунах з чисельністю населення більше 5 тисяч жителів цей податок становить 50% податкових ресурсів.

Непрямий податок – податок на реєстрацію транспортного засобу, на право управління транспортним засобом.

Кожного року місцеві дорадчі збори (муніципальні ради в комунах, генеральні ради у департаментах і регіональні ради в регіонах) визначають ставки прямих місцевих податків. Проте ця свобода є регламентованою: наприклад, збільшення ставки кожного податку не може перевищувати більше ніж у 2,5 рази середню ставку по країні за попередній рік.

Досить поширеними в розвинених країнах є цільові податки і збори – на прибирання території; збирання харчових відходів; ремонт доріг та утримання палат (сільськогосподарської, торгово–промислової, ремесел тощо); освоєння рудників; встановлення електроосвітлення; озеленення; перевищення припустимого ліміту щільності забудови; перевищення межі питомої зайнятості праці; паркування автомобілів (суден) та розміщення реклами. Введення додаткових муніципальних податків можливо, але тільки з дозволу вищих органів управління. Місцеві органи управління за згодою населення можуть вводити й інші тимчасові або постійні податки (податок на мостіння доріг, прибирання вулиць тощо). Цільові податки не мають суттєвого фіскального значення. У доходах бюджетів вони становлять не більше 1–2%.

У всіх державах ведуться політичні і юридичні дискусії про те, які кошти потрібні центральній державі, регіонам і громадам для адекватного вирішення своїх завдань. У федеральній системі регулювання фінансової системи є одним з найважливіших

завдань. Той, хто може розпоряджатися коштами, має владу для здійснення політичних цілей. Бюджети Федерації, земель, територіальних округів і громад незалежні одне від одного. У федеральній системі можна розділити такі моделі розподілу фінансів: система внесків, розподільна система, об'єднана система. У Конституції Федеративної Республіки Німеччини комбінуються розподільна і об'єднана системи. Насамперед вона розподіляє податки, доходи від яких ідуть виключно Федерації, і земельні і громадські податки, дохід від яких іде виключно землям і громадам. Потім існують спільні податки, які спільно належать Федерації і землям.

До федеральних податків відноситься, зокрема, споживчі податки (податок на мінеральні масла, податок на тютюн, податок на каву).

До земельних податків відноситься податок на спадщину і автотранспорт.

До податків громад належать, зокрема, податок на землю і податок на виробничу і комерційну діяльність. Найпоширенішими серед місцевих податків є майнові податки юридичних і фізичних осіб (на рухоме і нерухоме майно, на власність, на житло, на земельні ділянки (забудовані і незабудовані) тощо).

Перевагою цього виду податків є те, що їх базу неможливо приховати, а отже, зменшується можливість ухилення від оподаткування надприбутків, які матеріалізуються в різні види майна (престижні житлові будинки, дачі, елітні марки авто, моторні човни, предмети мистецтва, антикваріат тощо). Водночас окремі види майнових податків, зокрема податок на майно підприємств, у деяких країнах піддається серйозній критиці. Так, у Німеччині вважають, що при застосуванні цього податку майно підприємств підлягає потрібну обкладанню: промисловим податком, поземельним податком і податком на власність. На відміну від інших місцевих податків, даний податок не можна віднести на витрати виробництва і вирахувати з оподаткованого прибутку. Він підлягає сплаті навіть у тому випадку, коли фірма завершить фінансовий рік зі збитками. У кожній країні є свої особливості класифікації оподаткованого майна, його оцінки і переоцінки, ставок та пільг. Звертає на себе увагу той факт, що в більшості країн ставки майнових податків визначаються місцевими органами влади і коливаються в межах 0,5–2% від вартості оподаткованого майна, встановлюється неоподаткований мінімум, а також ряд пільг.

До спільних податків належить, зокрема, прибутковий податок і податок з обороту(податок на додану вартість). Він є найприбутковішим і найважливішим. Спільні податки розподіляються на таких засадах: від прибуткового податку Федерація і землі одержують відповідно половину (тверда ставка). Розподіл податку з обороту на відміну від прибуткового є змінним. Цей податок регулюється в законі про фінансове урівноваження. Цей закон приймається Бундестагом і потребує згоди Бундестага, тобто представництва земель в німецькій двопалатній системі. Масштабом для розподілу податку з обороту є фінансові кошти, потрібні для виконання відповідних завдань. Існує два принципи фінансового урівноважування: землі отримують податки, які стягувалися в відповідних землях; землі отримують податки, які відповідають кількості населення в відповідних землях. Обидва принципи здійснюються при горизонтальному фінансовому урівноважуванні. При цьому слід зважити на солідарність між землями: окремі землі мають різні податкові надходження. Це впливає з того, що в багатих землях розміщені великі промислові підприємства, яких немає в бідних землях. Тому треба вирівнювати потужність окремих земель (солідарна спільність між землями). Федерація, землі, територіальні округи і громади окремо несуть витрати, які впливають з виконання їх завдань

Висновки. Питання реформи місцевого самоврядування є досить актуальним. Необхідно забезпечити фінансову самостійність і відповідальність муніципальних управлінь. При цьому слід виходити з того, що місцевий бюджет повинен мати

автономний канал формування доходів. Еволюція місцевих податків пройшла певний шлях і на сьогодні вони є значною фінансовою підтримкою для місцевого самоврядування. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування може служити для України орієнтиром при виборі переліку місцевих податків і зборів, а також при встановленні пільг щодо них.

У світовій практиці нагромаджено багатий досвід місцевого оподаткування. Безумовно, застосування досвіду набутого розвиненими країнами протягом тривалого часу потребує певної етапності в реформуванні вітчизняної системи місцевого оподаткування з урахуванням особливостей розвитку країни.

Список літератури

1. Пасічник Ю. "Бюджетна система України та зарубіжних країн". Навчальний посібник. К.: "Знання – Прес". – 2003. – С.350–407.
2. Опарін В., Малько В., Кондратюк С. Бюджетна система – К.:2000, С.208–220.
3. Павлюк К. "Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України". К.: 2006. – С.50–150.
4. Єпіфанов А., Сало І., Д'яконова І. "Бюджет і фінансова політика України" Начальний посібник. К.: "Наукова думка". – 1997, С. 144–150.
5. Фільштейн Л. "Фінанси, гроші, банківський кредит". Навчальний посібник. Кіровоград. – 2007. С.60–110.
6. Опарін В., Малько В., Кондратюк С. Бюджетна система – К.: КНЕУ, 2000. – С. 208.
7. Гаврилова Т.А. Обзор отечественных ресурсов Интернет по тематике "Управление качеством" // finexpert.ru
8. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади // Вісник державної служби України. – 2006, №3, С. 40–46.

В статье исследовано зарубежный опыт решения проблем формирования бюджетной системы и реформирования местного самоуправления.