

Глушко Максим Сергійович
студент гр. ФПФМ-11, ФФО, ЗУНУ, м. Тернопіль
Науковий керівник: д. е. н., проф. Кириленко О. П.

СВІТОВИЙ ДОСВІД ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВИХ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Характерною тенденцією сучасного етапу розвитку провідних країн світу є демократизація та децентралізація влади, яка передбачає передачу владних повноважень на низовий рівень державного управління та активне залучення громадськості до прийняття рішень щодо управління публічними фінансами. У цивілізованих країнах на органи місцевого самоврядування покладений значний спектр повноважень, які торкаються забезпечення дотримання прав та свобод людини, добробуту її щоденного життя та задоволення особистих і колективних потреб. Адже серед владних інститутів саме органи місцевого самоврядування є найбільш наближеними до повсякденних і глобальних проблем життя населення, економічного та соціального розвитку територіальних громад [1, с. 84]. Проте якість виконання органами місцевого самоврядування владних повноважень залежить не тільки від фаховості працівників, але й від наявності необхідних для цього фінансових ресурсів. Переважна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування концентрується у місцевих бюджетах, які виступають фінансовим підґрунтям для реалізації органами місцевого самоврядування своїх завдань та цілей. Зважаючи на це, децентралізація влади в першу чергу означає бюджетну децентралізацію, що сприяє ефективному забезпеченню населення благами та послугами за рахунок урахування місцевих потреб та пріоритетів у процесі формування доходів та видатків місцевих бюджетів.

Організація бюджетних відносин в країні залежить від багатьох чинників – державного устрою, розмежування владних повноважень, рівня соціально-економічного розвитку та традицій місцевого самоврядування. Міжбюджетні відносини базуються на двох основних моделях: бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму, від чого можна стверджувати про наявність окремих моделей децентралізації. Суть бюджетного федералізму полягає у законодавчому розмежуванні прав та обов'язків центральної влади і місцевого самоврядування, організації їх взаємодії на усіх стадіях бюджетного процесу. Для реалізації цих прав забезпечується перерозподіл бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи і регіонами. Така модель міжбюджетних відносин характерна для країн з федеративним устроєм, зокрема США, Швейцарії, Німеччини, Австрії. Канади та інших. Натомість, для країн з унітарним державним устроєм притаманна унітарна модель міжбюджетних відносин. Для неї характерна ознака, що на органи центральної влади покладена основна частина повноважень із надання населенню суспільно важливих послуг відповідної якості, також встановлення стандартів цієї якості та вирівнювання міжрегіональних відмінностей. Така система міжбюджетних відносин характерна для Данії, Болгарії, Італії, Польщі, Франції, інших країн. Модель міжбюджетних відносин є тільки одним із проявів

бюджетної децентралізації, вона виявляється також в інших аспектах. На думку науковців, бюджетна децентралізація виявляється у трьох ракурсах:

– децентралізація доходів, яка означає закріплення за органами місцевого самоврядування права на отримання власних доходів. Ці доходи мають бути достатніми для належного використання місцевою владою покладених на неї зобов'язань. Як правило, право отримувати власні доходи передбачає також повноваження щодо визначення складу місцевих податків та зборів, їх ставок та бази обкладання, надання пільг зі сплати тощо;

– децентралізація видатків бюджету, яка полягає у розширенні власних повноважень органів місцевого самоврядування, в тому числі через переведення до їхнього складу делегованих повноважень. Внаслідок цього органи місцевого самоврядування отримують ширші можливості впливати на процеси соціально-економічного розвитку територіальної громади, провадити самостійну політику в галузі видатків бюджету. В основі децентралізації видатків бюджету лежить принцип субсидіарності, який передбачає максимально можливе перенесення повноважень з надання суспільних благ і послуг на низовий рівень публічного управління;

– процедурна та організаційна самостійність передбачає, що формування, затвердження та виконання фінансових планів, кошторисів, бюджетів належить до компетенції певного органу чи посадової особи на місцевому рівні, які несуть повну відповідальність за їх належне виконання [2, с. 79].

Питання децентралізації доходів є складним, адже в цій сфері необхідно зберігати достатній рівень централізації оподаткування для уникнення небажаної податкової конкуренції між регіонами і використання ефекту економії масштабу в податковому адмініструванні. Надмірна самостійність регіонів у встановленні податків і зборів, визначенні їх ставок може спонукати органи самоврядування до заниження загального рівня податкового навантаження для того, щоб виграти конкурентну боротьбу з іншими громадами та регіонами за залучення інвесторів, створення більш сприятливих умов для бізнесу. Це може викликати надмірне зниження доходів місцевого бюджету та ускладнить фінансування важливих напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади. В умовах, коли між регіонами країни спостерігаються високі показники розбіжності у потенціалі формування власних доходів, високий ступінь самостійності органів місцевого самоврядування у царині встановлення податкових правил може викликати ще більше зростання розриву між рівнем економічного розвитку та добробуту населення у регіональному зрізі. Якщо високий рівень децентралізації доходів функціонує в поєднанні з децентралізацією видатків бюджету, то це може викликати ефект «бюджетного розриву», коли частина повноважень щодо здійснення видатків не має фінансового забезпечення. Відтак, у більшості країн з розвинутою економікою, не зважаючи на тенденції до загальної демократизації публічного управління і децентралізацію владних повноважень у сфері фінансів, значна частина видатків з місцевих бюджетів забезпечується за рахунок коштів, отриманих у вигляді міжбюджетних трансфертів, а можливості визначати норми оподаткування в місцевій владі регламентовані. Для прикладу, в середньому по країнах ОЕСР рівень міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів

складає понад 40%, а в Ірландії, Великобританії, Італії та низці інших країн він ще вищий.

Зважаючи на провідну роль податкових надходжень у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, децентралізація у цій сфері перш за все стосується перерозподілу прав і повноважень в оподаткуванні. У світовій практиці сформувались три підходи до децентралізації податкових повноважень:

– повне розділення об'єктів оподаткування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідно до принципу «один податок – один бюджет». Органи місцевого самоврядування отримують компетенцію щодо встановлення та адміністрування певного переліку місцевих податків та зборів, власна ініціатива щодо впровадження фіскальних платежів, не передбачених законодавством не допускається. Повне розділення об'єктів оподаткування має як переваги, так і недоліки. Перевагою цього підходу є підзвітність органів місцевого самоврядування у питанні формування власних ресурсів, оскільки їх параметри залежать виключно від рішень місцевої ради. Таким чином, влада на рівні територіальної громади не може перекидати відповідальність за нестачу коштів у бюджеті та недофінансування суспільних потреб на центральні органи влади. Разом з тим, негативним наслідком такого підходу до децентралізації податкових відносин може бути втрата доходів територіальної громади через бажання представників депутатського корпусу місцевої ради чи виконавчого апарату зберегти прихильність у населення, уникнути прийняття непопулярних рішень щодо підвищення ставок податків, які стосуються переважної частини населення. З іншого боку, не варто ігнорувати проблему небажаної податкової конкуренції між регіонами, що може викликати невинуватену втрату доходів місцевих бюджетів;

– дублювання податків, або встановлення місцевих надбавок до податків загальнодержавного рівня. Такий підхід передбачає наділення органів місцевого самоврядування визначати ставки цих платежів, разом з тим, вони позбавлені компетенції визначати параметри бази оподаткування, пільг з їхньої сплати, а також адміністрування. Ці повноваження залишаються за центральним урядом. Основна перевага такого підходу полягає в тому, що органи місцевої влади отримують стимули для нарощування бази оподаткування, яка є спільною для загальнодержавних і місцевих платежів. Це матиме позитивний ефект також для державного бюджету. До недоліків дублювання податків можна зарахувати ускладнення податкової системи та зростання витрат на адміністрування цих платежів. Однак, при вдалій організації така модель податкової децентралізації функціонує достатньо ефективно. Вона представлена переважно в країнах Азії (Японія, Південна Корея), однак елементи дублювання податків застосовують також у європейських країнах, зокрема в Німеччині;

– розщеплення податкових надходжень між центральним та місцевими бюджетами. За цього підходу до податкової децентралізації органи місцевого самоврядування практично позбавлені повноважень щодо встановлення податків та визначення бази оподаткування, не беруть участі в адмініструванні. Водночас, вони мають право на отримання частини надходжень від сплати цих податків у визначених пропорціях. Розподіл податкових надходжень проводиться кількома

способами: за місцем реєстрації платника податків, за місцем походження, чи за формульним підходом. При цьому важливо, щоб нормативи розподілу доходів були чітко зафіксовані, адже в іншому випадку органи місцевої влади попадають у пряму залежність від рішень та прихильності представників центральної влади. Головною перевагою розщеплення податкових платежів є те, що для цього підходу діє ефект економії на масштабі, що виявляється у зниженні витрат на адміністрування податкових платежів. Однак, негативним боком цього підходу є позбавлення центральних органів влади мотивації нарощувати надходження за податками, які підлягають розподілу і більшою мірою зараховуються до доходів місцевих бюджетів; посилення міжрегіональної нерівності, яке виникає при використанні принципу зарахування надходжень за місцем їх походження. Фінансовий потенціал заможних регіонів за такої ситуації буде зростати, що викликатиме відтік населення і бізнесу з менш розвинутих й успішних територій. Крім цього, позбавлення органів місцевого самоврядування повноважень у сфері оподаткування значною мірою нівелює сам зміст самоврядування, демотивує місцеву владу займатися питаннями розвитку економіки, розширення податкової бази, залучення інвестицій. Така модель податкової децентралізації існує в країнах центральної Європи (Німеччина, Австрія та ін.), її елементи представлені також у взаємовідносинах між бюджетами різного рівня в Україні.

На відміну від вітчизняної практики, де податок на доходи фізичних осіб є основним джерелом формування власних доходів місцевих бюджетів, у країнах з розвинутою економікою податок на особисті доходи зазвичай надходить до центрального бюджету країни. Високий рівень добробуту західного суспільства визначає факт, що оподаткування особистих доходів населення у фіскальному вимірі є більш вагомим порівняно з оподаткуванням корпоративних доходів чи майна. Сповідуючи принцип закріплення за державним бюджетом найбільш фіскально-значимих податків, розвинуті країни зараховують надходження від прибуткового податку до фінансової бази центрального уряду. Натомість, менш фіскально-потужні фіскальні платежі, які безпосередньо прив'язані до мешканців територіальної громади (податки на власність) зазвичай закріплюють як складові фінансової бази органів місцевого самоврядування.

У розвинутих країнах Заходу найважливішим із місцевих податків є податок на майно. Серед причин «популярності» цього податку як джерела формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є високий рівень територіальної залежності (прив'язка до конкретних мешканців громади), а також складність приховування об'єкта оподаткування, яким є рухоме та нерухоме майно платника. Крім традиційних об'єктів оподаткування, таких як житлова та комерційна нерухомість, транспортні засоби, в окремих країнах податком обкладаються товарно-матеріальні цінності компаній, обладнання та устаткування.

Податки на доходи та прибутки представлені у зарубіжній практиці або самостійними платежами, або надбавками до загальнодержавних податків. Їх вагомою перевагою є те, що вони зазвичай розглядаються як справедливі щодо рівня платоспроможності платника. У більшості країн функціонує прогресивна шкала ставок податку, однак загальною тенденцією останніх років є поступове

зниження рівня цієї прогресії, або перехід до єдиної ставки податку. У низці країн для детінізації доходів населення діють регресивні шкали ставок податку, коли із збільшенням обсягу доходів застосовується все нижча ставка.

Різновидом прибуткових податків є місцеві корпоративні податки, податки на підприємницькі доходи та інші. Такі податки найбільш ефективно сплачують в Австрії, Німеччині, Італії, Іспанії, США та деяких інших країнах. В окремих країнах база оподаткування корпоративним податком не обмежується тільки доходами компаній, а може залежати від рентабельності підприємства, фонду оплати праці, чисельності працівників та інших чинників. Такі податки діють у Франції, Німеччині, де вони формують близько 15% обсягу податкових надходжень місцевих бюджетів, а також в Італії, Швейцарії. Ставки цих податків зазнають найбільшого коригування при плануванні місцевих бюджетів на наступні бюджетні періоди, оскільки розглядаються як стабільне джерело доходів. В окремих країнах (Угорщина, Ісландія) для приваблення бізнесу до ведення діяльності на території країни ставку корпоративного податку в останні роки було значно знижено.

Список використаних джерел:

1. Боднарук Т. Г., Боднарук І. С., Вінницька О. А. Зарубіжний досвід розвитку бюджетної децентралізації. *Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту*. 2018. № 3. С. 83-95.
2. Демчак Р. Є. Формування моделей бюджетної децентралізації: досвід зарубіжних країн. *Економічний форум*. 2015. № 3. С. 77-83.