



## **ФОРМУВАННЯ ДОХОДНИХ ДЖЕРЕЛ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА ПРИКЛАДІ АНГЛІЇ**

Останнім часом відбувається підвищення ролі регіонів та їх органів самоврядування, що стало світовою тенденцією. Її виникнення привело до необхідності відповідного перерозподілу управлінських функцій між державою та регіонами, оптимального поєднання територіального управління та місцевого самоврядування. Таке ж питання є актуальним і для України, яка вирішує проблему створення державності. Останнє неможливе без наявності економічно розвинутих регіонів з розгалуженою соціальною інфраструктурою, що потребує одночасного посилення як центральної, так і місцевої влади.

Проблема співвідношення державного територіального управління та місцевого самоврядування є важливою для будь-якої країни. Вивчаючи досвід інших держав, можна було б уникнути багатьох помилок і пристосувати прийнятні методики до нашої економіки, хоча б для того, щоб не експериментувати та не корегувати небажані наслідки.

Формування місцевих органів влади та їх фінансів відбувалося наприкінці XVIII початку XIX ст. під впливом деяких варіацій теорій місцевого самоврядування та місцевої влади. В Англії, США та деяких інших англомовних країнах місцеві органи влади формувалися в основному на засадах близьких до тих, на яких ґрунтується теорія “природних прав общини” - непідпорядкованості органів місцевого самоврядування державній владі. Їх функції ототожнювалися з діяльністю общини. У Франції домінувала “державна теорія місцевого самоврядування”, що є діаметрально протилежною вищезазначеній теорії. В її основі лежить твердження, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління. У Німеччині та Росії місцеве самоврядування базувалося на ідеях “громадсько-господарської теорії”, що поєднувала елементи двох попередніх теорій, а саме: підпорядкованість місцевих органів державі у політичній сфері та їх самостійність у питаннях місцевих, господарських та громадських справ. Такі ж принципи закладені і в Україні.

Для більшості розвинутих країн з унітарним державним устроєм, до яких належить і Англія, у повоєнний період була характерна тенденція зростання ролі місцевих органів влади в економічній та соціальній сферах. І відповідно зростала роль місцевих фінансів в цих державах. Тенденція до більшої децентралізації і автономії органів місцевого самоврядування збереглася і в 90-ті роки. Цей перехід до передання повноважень місцевим органам влади пояснюється зростанням потреби в демократії на місцевому рівні і розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Конституційна структура Англії є унітарною. Структура, організація місцевих органів влади, їх права та обов'язки визначаються парламентом. Протягом тривалого часу спостерігалось дві тенденції. Перша - поступова, але постійна децентралізація територіального управління. В цьому випадку

рішення приймаються на найнижчому рівні, на якому тільки можлива їх компетентна реалізація. Інша тенденція існує паралельно з першою і містить у собі посилення контролю з боку центрального уряду за діяльністю місцевих органів. Контроль має ринкову орієнтацію, оскільки спрямований на економію ресурсів, досягнення максимального результату при мінімальних витратах. В останні роки керівництво намагається стримати постійне зростання витрат місцевих органів. Це провокує конфлікт між централізацією влади, що з кожним роком посилюється, та поняттям місцевої демократії. Для вивчення цієї проблеми був утворений ще в 1976 р. Лайфелдський комітет (Layfield Committee). Він зосередив свою увагу на протиріччях між автономністю місцевих органів влади у прийнятті рішень щодо витрат та надходжень до бюджетів та контролю з боку держави інших рішень, менш важливих за значенням для регіону. З моменту фінансової кризи у 1976 р., що призвела до запозичення коштів у Міжнародному Валютному Фонді, а точніше, з моменту обрання консервативного керівництва в 1979 р., центральний уряд робив спроби зменшити витрати. Це привело до контролю витрат місцевих органів влади через механізм підзвітності місцевих органів. А у разі його неспрацьовування - через "інтервенцію" центрального уряду шляхом встановлення межі витрат, яку місцева влада не має права перевищити (кеппінг). Залежність від субсидій центрального уряду призводить до того, що рішення приймаються центром. Парадокс 80-х полягає в тому, що в той час, як вклад місцевої влади до нагромадження місцевих фінансів зростає, їх залежність від центру посилюється.

Територіально Англія поділяється на графства та райони, кожен з них представляється своєю гілкою місцевої влади. Так, в Англії нараховуються 404 представники місцевої влади, серед яких 39 графств, які є представниками вищого рівня влади. При цьому існує подвійна ієрархічна система: так звані неметрополітенські графства-райони; райони метрополітенських графств і Великого Лондона. Неметрополітенські графства мають незалежні ради, які обираються місцевим населенням та мають визначені повноваження.

Місцеві органи управління відносно вільні у виконанні своїх обов'язків. Вони можуть співпрацювати один з одним та ділити між собою функції. Більшість з них використовує систему комітетів, коли рада у повному складі визначає політику та загальні принципи своєї діяльності. Вона може делегувати комітету чи його представнику будь-яку функцію, окрім тієї, що пов'язана із запозиченнями, стягуванням місцевих податків чи фінансових вимог до інших місцевих органів влади.

Функції, які виконують муніципальні влади взагалі та залежно від їх рівня, чітко поділені. Центральний уряд є відповідальним за державну безпеку, оборону та охорону здоров'я, а місцева влада, в свою чергу, за дошкільне та середнє навчання, соціальні, комунальні послуги, прибирання вулиць та їх оснащення, бібліотеки та музеї, деякі види транспорту та житлові будинки, що належать безпосередньо місцевим органам влади.

Музеї, художні галереї та парки обслуговуються обома урядами в залежності від угоди між ними.

Муніципалітети в країні базуються на доктрині *ultra vires*, тобто "нижче влади". Інакше кажучи, їх статут та повноваження витікають з регулюючого законодавства і всі законодавчі акти та постанови приймаються "зверху", тобто в парламенті.

Місцеве оподаткування останнім часом зазнало деяких змін: спочатку в 1989 та 1990 рр. стара “рейтингова” система (тобто сплата подушного податку з усіх громадян, кому виповнилося 18 років) була замінена на податок з нерухомості чи муніципальний податок.

Ставки податку встановлюються безпосередньо місцевими владами і залежать від:

- місцевої бази оподаткування;
- рівня витрат місцевого уряду;
- розміру державних субсидій.

Кожна форма власності на нерухомість оцінюється, виходячи з ринкових умов. Увесь доход від податку передається до загального резерву. Потім він розподіляється на душу населення між місцевими урядами. Розмір надходжень коливається між місцевими бюджетами та залежить від точності записів, відпрацьованих процедур збору прострочених боргів та характеру оподаткованої власності. Доход надходить з трьох основних джерел, а саме: власності Королівської Корони, власності держави (комунальне господарство, трубопроводи тощо) та місцевих урядів.

Щороку центральний уряд оцінює, скільки буде розподілено із загального резерву в наступному році, враховуючи надходження з вищезазначених джерел та попередні виплати. Сума, що була передана до місцевих влад в 1998/99 р., склала 12,5 мільярда фунтів. При сплаті у резерв 12,8 мільярда фунтів.

Загальний резерв захищає місцеві влади та підприємців від впливу будь-яких змін. Національні ставки податків і надходження до місцевих бюджетів з цього резерву фіксуються на початку фінансового року. При будь-якому падінні доходу - чи то внаслідок труднощів збору податку, чи то через зниження ставки податку - втрати розподіляються між усіма місцевими бюджетами. Без цього резерву будь-яке зниження доходу, яке на місцевому рівні було б значним, вимагало б від місцевих влад встановлення вищої ставки податку чи змирення з падінням у рівні доходу.

Кожен район відрізняється рівнем надходжень та витрат на їх стягнення (оплата працівників, витрати на ксерокопіювання та програмне забезпечення тощо). Рівень надходжень коливається від 74% до 96%. Ці відхилення частково можна пояснити рівнем бідності населення та його концентрації, а також діями місцевих урядів щодо стягнення прострочених боргів. Якщо б місцева влада повсюдно досягла рівня найвищого показника, то щорічно б збиралося додатково 43 мільйони фунтів стерлінгів.

Деякі види власності звільнені від сплати податків. Наприклад, сільсько-господарські землі та споруди, крім фермерських, будівлі релігійних та громадських організацій, посольств та консульств. Нещодавно було введено пільгове оподаткування на житлові будинки інвалідів, які мають спеціальне оснащення.

Близько половини доходу надходить від зовнішнього сектора економіки. Так, наприклад, в Англії ця цифра становить 54%, 56% - в Уельсі та 62% - в Шотландії.

Крім податкових надходжень, бюджети муніципалітетів фінансуються за рахунок державних субсидій (субсидії центрального уряду) та плати за послуги.

Субсидії центрального уряду фінансують більше половини поточних витрат муніципальних бюджетів, що ставить місцеві органи у значну залежність від центру і не спонукає до дії. Одна з причин такої політики держави є неоднаковість регіонів. Наприклад, є регіони, де переважає населення похилого віку, а значить, є меншим сукупний дохід, що оподатковується. Тим самим зменшуються податкові надходження до муніципальних бюджетів. Але це не має позначитися на рівні та якості послуг, що надаються. Дотації уряду необхідні для того, щоб зрівняти різницю між потребами регіонів та їх податковими надходженнями. Зрештою центральний уряд втручається, тому що зацікавлений в якості послуг, що впроваджуються місцевими органами влади, наприклад, освіти. Центральний уряд може встановлювати мінімальні стандарти, наприклад, у тій же освіті чи заходах на підтримку людей похилого віку, та допомагати підтримувати ці стандарти, надаючи субсидії.

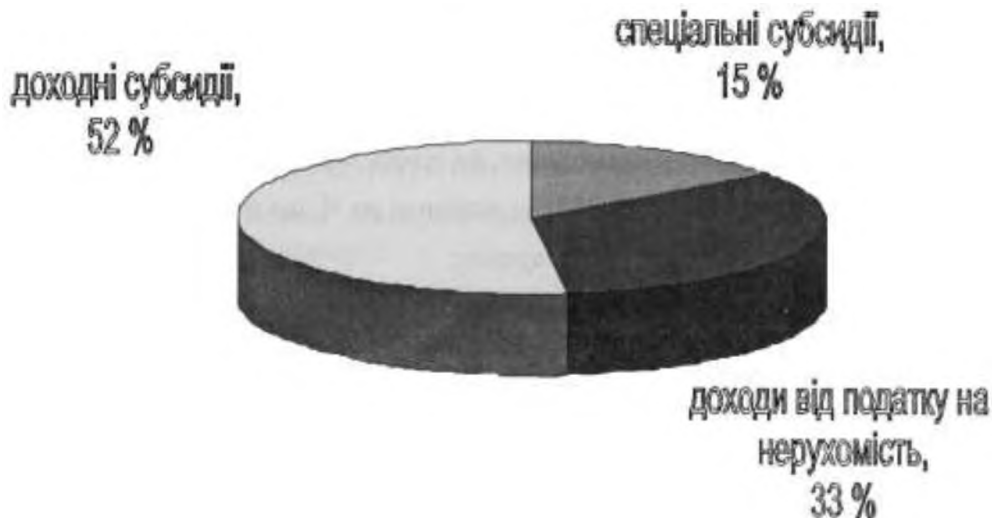
Розрізняють два види субсидій:

- доходні (сплачуються фіксованою сумою для покриття обумовлених видів витрат, наприклад, поліція);
- спеціальні (сплачуються як процентне відношення до витрат місцевих влад, наприклад, на збереження національних парків та транспорту).

Розмір субсидій коливається щорічно. Уряд визначає параметри, за якими оцінюється кожен регіон (SSAs - Standard Spending Assessments). Розрахунок SSAs враховує їх демографічні, географічні, економічні та соціальні особливості. Субсидії, головним чином, надаються тим регіонам, де недостатньо податкових надходжень для впровадження послуг на стандартному рівні.

Рисунок 1 зображає співвідношення державних субсидій та податкових надходжень в 1998/1999 р. (фінансовий рік розпочинається з 31 березня).

Рис. 1 Співвідношення державних субсидій та податкових надходжень в 1998/99 роках.



Як бачимо, центральний бюджет фінансує місцеві майже на 70 відсотків, але ця цифра взята у середньому по країні. У деяких регіонах вона сягає навіть 80 відсотків.

Для того, щоб більш чіткіше уявляти, як же відбувається підтримка рівня послуг місцевих органів влади, розглянемо таблицю А.

Таблиця А.

**Розрахунок розмірів державних субсидій за видами послуг.**

Види послуг	1998-1999		1999-2000		2000-2001		2001-2002	
	млн. фунт.	%	млн. фунт.	%	млн. фунт.	%	млн. фунт.	%
Освіта	19384	45,43	20 484	45,69	21 737	46,27	23 066	46,83
Соціальні послуги	7 825	18,34	8 268	18,44	8 693	18,50	9 100	18,48
Поліція	3 137	7,35	3 268	7,29	3 361	7,15	3 496	7,10
Утримання доріг	1 767	4,14	1 813	4,04	1 859	3,96	1 905	3,87
Пожежна безпека	1 299	3,04	1 346	3,00	1 393	2,96	1 443	2,93
Захист середовища	7 767	18,20	8 059	17,97	8 216	17,49	8 377	17,00
Капітальне фінансування	1 499	3,50	1 597	3,57	1 722	3,67	1 866	3,79
Усього (SSAs)	42 668	100	44 835	100	46 982	100	49 254	100

Як бачимо, загальна сума субсидії зростає щороку. Це пов'язано з постійним удосконаленням якості послуг, що вимагає додаткових коштів.

Перевага надається фінансуванню освіти, соціальній сфері та охороні середовища.

Уряд постійно намагається скоротити розмір державних субсидій, а також рівень витрат місцевих бюджетів. Так, у 1984 році була введена система податкового кеппінгу (council tax capping). Кеппінг - це обмеження рівня витрат місцевих бюджетів. Це стосується всіх органів місцевої влади. Рівень кеппінгу повідомляється на початку фінансового року, щоб керівники мали змогу оцінити, чи будуть їх заплановані витрати перевищувати встановлену межу.

Витрати місцевих бюджетів складають приблизно 1/4 усіх загальних витрат центрального уряду. Вони впливають на рівень оподаткування та рівновагу між приватним та державним секторами, на рівень інфляції тощо.

Доходи, отримані від послуг, можна поділити на ті, що отримані від:

- надання житлових будинків в оренду;
- надання різних видів соціальних послуг;
- торговельної діяльності;
- освоєння та розробки земель.

Головне значення має житловий комплекс. Лише з 1975 р. місцеві влади отримали право купувати та продавати землю, що значно розширило їх діяльність.

На сьогодні близько 80% усіх витрат на впровадження послуг на місцевому рівні фінансуються за рахунок місцевих органів влади. В той час, коли бюджети перебувають під всезростаючим тиском, один з видів доходів, а саме

плата за послуги, набуває все більшого значення. Тут місцева влада має пріоритет на послуги, з яких стягує платню. Але законодавство обмежує їх дії відносно деяких послуг, наприклад, встановлення платні за парковку машин, визначеного рівня якої не можна перевищувати.

Серед факторів, що впливають на визначення платні на цей чи інший вид послуг, виділяють:

1) середовище (історичні та соціально-демографічні фактори, фінансові аспекти, законодавчі моменти);

2) характеристика послуги (мета та вартість надання послуги, якість послуги тощо);

3) ринкові умови (конкуренція з боку приватного сектора, рівень плати, що стягується іншими місцевими урядами);

4) категорії споживачів (категорії споживачів та їх здатність платити, вплив рівня оплати на споживання послуги, погляди споживачів на послугу).

Крім податкових надходжень та доходів від послуг, місцева влада може фінансувати свої витрати шляхом запозичення потрібних їм коштів на довгий строк для фінансування нових капітальних вкладень, для повторного фінансування попередніх витрат з метою забезпечення гнучкої боргової політики та на короткий строк - під очікувані доходи. При запозиченні необхідне схвалення центрального уряду. Більша частина довгострокових позик здійснюється місцевими владами з фонду позичок (під низький процент). Також вони можуть виходити на ринок капіталів, використовуючи законодавчо встановлені механізми. Платоспроможність місцевих рад забезпечується надходженнями від продажу будівель, що їм належать, та податковими надходженнями.

Місцева влада має право позичати кошти лише під певний проект.

Для постійного нагляду за фінансовою політикою місцева влада утворює фінансові комітети. Крім того, вона повинна щорічно надавати свої фінансові документи для перевірки ревізійній комісії.

Аналіз побудови влади показує багато спільного між країнами. Як в Англії, так і в Україні самоврядування базується на таких принципах:

- найширше самоврядування притаманне якраз населеним пунктам;
- економічну основу самоврядування становлять місцеві податки, збори та муніципальна власність;
- органи самоврядування самостійні в межах компетентції, визначеної законом;
- державна влада здійснюється, як правило, іншими органами влади, а не органами самоврядування;
- забезпечення інтересів держави в адміністративно-територіальних одиницях здійснюється через державну виконавчу владу;
- координація роботи органів місцевого самоврядування та контроль за дотриманням законодавства цими органами реалізується або через представників держави, або через призначення голів главою держави;

### **Джерела та література:**

1. Byrne T. (1986) Local Government in Britain . Everyone's Guide to How it ALL .Works. 4th edition. Penguin Books Ltd., London.
2. Hepworth N. P. (1992) The Finance of Local Government, 7th edition. Unwin Hyman Ltd, London.
3. Hutt J. (1988) Opening the Town Hall Door. An Introduction to Local Government. Bedford Square Press. London.
4. Englefield D. (1987) Local Government & Business. Municipal Journal Ltd., London.
5. Local Government (1996). HMSO, London.
6. Research paper 98/66. Council tax Capping in 1998/1999. The Draft CT Limitation (Derbyshire County Council), 16 June 1998.
7. The Conduct of Local Authorities Business. Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authorities Business (1986) Her Majesty's. Stationary Office.
8. The Reform of Local Government Finance in Britain (1988). Edit. By Bailly S. J. & Paddison R. Routledge, London.
9. Wilkinson M. (1992) Taxation. The Macmillan Press LTD, London.