

УДК 336.14

Назаренко Г.В.*кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри оподаткування
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця***Старіков А.В.***студент фінансового факультету
Харківського національного економічного університету
імені Семена Кузнеця*

АДАПТАЦІЯ ШВЕЙЦАРСЬКОГО ДОСВІДУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДО ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

ADAPTATION OF SWISS EXPERIENCE IN FISCAL DECENTRALIZATION TO UKRAINE ECONOMY

АНОТАЦІЯ

У статті представлено результати дослідження податкової політики Швейцарії, фундаментом якої є делегування фіскальних та фінансових повноважень субцентральним органам влади. В результаті здійсненого аналізу встановлено, що децентралізація поліпшує виконання своїх функцій органами влади різного рівня, посилює свободу швейцарських кантонів у створенні їх власного фіскального законодавства, забезпечує збалансованість та рівність кожної частини країни за рівнем соціально-економічного розвитку. На основі таких результатів сформовано пропозиції щодо впровадження окремих елементів швейцарської системи децентралізації влади в Україні, врахування яких дасть змогу нашій країні поступово перейти до нової системи бюджетно-податкових відносин.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, податковий федералізм, податкове вирівнювання, податкові повноваження, досвід Швейцарії, бюджетно-податкові відносини.

АННОТАЦИЯ

В статье представлены результаты исследования налоговой политики Швейцарии, фундаментом которой является делегирование фискальных и финансовых полномочий субцентральным органам власти. В результате проведенного анализа установлено, что децентрализация улучшает выполнение своих функций органами власти различного уровня, усиливает свободу швейцарских кантонов в создании их собственного фискального законодательства, обеспечивающего сбалансированность и равенство каждой части страны по уровню социально-экономического развития. На основе таких результатов сформулированы предложения по внедрению отдельных элементов швейцарской децентрализации власти в Украине, учет которых позволит нашей стране постепенно перейти к новой системе бюджетно-налоговых отношений.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, налоговый федерализм, налоговое выравнивание, налоговые полномочия, опыт Швейцарии, бюджетно-налоговые отношения.

ANNOTATION

The article presents the results of analysis of tax policy in Switzerland, which is building on delegation of fiscal and financial powers of subcentral authorities. As a result of the analysis it was found that decentralization improves the performance of its functions by various levels of government, strengthens the freedom of the Swiss cantons in creating their own fiscal legislation, ensuring the balance and equality of each part of the country in terms of socio-economic development. Based on these results and proposals for implementation some certain elements of Swiss decentralization to power in Ukraine, which will enable our country to move gradually to the new system of fiscal relations.

Keywords: fiscal decentralization, fiscal federalism, fiscal equalization, tax authority, experience of Switzerland, fiscal relations.

Постановка проблеми. Піднесення України як незалежної держави вимагає підвищення якості державного управління в усіх сферах: економічній, політичній, соціальній тощо. Створення ефективної системи місцевого самоврядування, як показує міжнародний досвід, можливе за умови врахування децентралізаційних методів, що забезпечить краще виконання функцій держави з більш ефективним наданням суспільних благ та послуг.

Проблеми податково-бюджетної децентралізації особливо активно обговорюються в складних економічних умовах, коли неефективність управлінського апарату стає найбільш очевидною. Неефективна побудова української системи влади з точки зору розподілу податково-бюджетних повноважень та їх «відірваності» від потреб громадян конкретної території не лише ускладнює процес реалізації податково-бюджетної політики, але й гальмує соціально-економічний розвиток регіонів. Подолання зазначеного полягає, як свідчить позитивний досвід багатьох зарубіжних держав, у проведенні обґрунтованої децентралізації влади, що пояснює актуальність теми дослідження та її теоретичну й практичну цінність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами проведення фіскальної децентралізації займалися як зарубіжні (Б. Фрітс, Р. Джон, Р. Хаусманта та ін.), так і українські автори (Ю. Наконечна І. Луніна, Л. Тарангул, Н. Фролова, М. Карлін та ін.).

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретичні здобутки вчених-економістів становлять незаперечну теоретичну й практичну цінність щодо проблематики фіскальної децентралізації.

Водночас низький рівень фінансової спроможності та фінансової самостійності місцевих бюджетів України порівняно із багатьма зарубіжними країнами вимагає подальших досліджень в цій сфері. При цьому особливий інтерес становить система фіскальної децентралізації Швейцарії, елементи якої, по-перше, забезпечу-

ють, з одного боку, високу автономію місцевих бюджету, а з іншого боку, стабільні фінансові надходження всієї держави, а по-друге, мають спільні риси із системою фіскального вирівнювання в Україні.

Мета статті полягає в обґрунтуванні напрямів адаптації швейцарського досвіду фіскальної децентралізації до економічних реалій України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фіскальна децентралізація є чи не найскладнішим аспектом децентралізації публічної влади. Вона є самобутнім мірилом рівня компетентності публічної адміністрації, індикатором політичної системи суспільних очікувань, рівнем довіри до органів влади.

В європейській літературі зміст фіскальної децентралізації визначають через такі аспекти:

1) децентралізація видатків (надання субцентральним органам влади фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій);

2) децентралізація доходів (закріплення за субцентральними органами влади власних доходів, які необхідні для якісного виконання поставлених перед ними завдань і функцій);

3) процесуальна і організаційна самостійність (право самостійно формувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо) [3].

Одна з основних проблем впровадження децентралізації в Україні полягає в тому, що для неї не розроблений механізм реалізації податкової децентралізації. Впроваджені в кінці 2014 року зміни до Податкового та Бюджетного кодексів

привели до того, що більшість місцевих бюджетів майже позбулася головних доходів, наприклад, податку на доходи фізичних осіб. Чинна в Україні система самоврядування на місцях не відповідає потребам громад [5, с. 288].

Ще однією проблемою впровадження децентралізації, яка значно вирізняє Україну серед європейських країн, є нераціональне розмежування повноважень між різними рівнями влади.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (глава 2) за органами місцевого самоврядування сіл, селищ та міст закріплені однакові повноваження. З урахуванням принципу фінансової спроможності необхідно враховувати фактор кількості населення регіону під час визначення повноважень субнаціонального уряду. Такий підхід застосовується у багатьох європейських країнах. Наприклад, в Іспанії у громад населення менше 5 тис. осіб перелік функціональних обов'язків менший, ніж у громад, де населення складає 20 тис. осіб. Великі громади (понад 50 тис. осіб) втілюють найширше коло повноважень [6].

Прикладом крайньої форми децентралізації називають Швейцарську Конфедерацію.

Важливим елементом, який характеризує швейцарський федералізм, є можливість збирати податки на різних федеральних рівнях. Фіскальні повноваження розподілені таким чином, що Конфедерація, кантони та муніципалітети не заважають один одному та не переважують платників податків. Кожний рівень влади має доступ до кількох джерел надхо-

Таблиця 1

Складові фіскального вирівнювання в Швейцарії та пропозиції для України

Компоненти	Показники	Вирівнювання	Пропозиції для України
1) Надходження	Податковий потенціал, тобто відхилення від середнього показника по країні на душу населення	– ПДФО; – податок на багатство; – податок на прибуток	Сьогодні діє схожий механізм вирівнювання (за допомогою ПДФО)
2). Додаткові витрати:	Геотопографічні	– відсоток населення, що проживає вище 800 м; – відсоток продуктивних земель, які більше 1 080 м; – щільність населення; – населення в комуні більше 200 жителів	Оскільки країна має віддалені гірські регіони, які слабо розвиваються, доцільно впроваджувати подібний механізм вирівнювання
	Соціально-демографічні	Бідність та старість населення, кількість іноземців Агломерація та міські райони у кантонах	Україна також має додаткові витрати, пов'язані з часткою літніх, бідних, та/або безробітних людей, проте подібне вирівнювання для таких категорій населення не тісно пов'язане з оподаткуванням
3) Фонд об'єднання	Різниця між старою і новою системою вирівнювання	Різниця нестачі виплачується пропорційно до наявних коштів фонду; наявне зниження компенсації на 5% порівняно з 2008 роком	Уряд країни не так давно запровадив нову систему фіскально-бюджетного вирівнювання, тому фонд, який допомагає переходу на нову систему, є доцільним для запровадження

Джерело: складено за [1]

джен, що називається вертикальною координацією. Оскільки громади володіють широкими повноваженнями (наприклад, соціальним забезпеченням), вони мають і покривати відповідні витрати на своєму рівні. Хоча, звичайно, ці проблеми вирішуються під наглядом державних органів та за фінансової підтримки держави [7].

Результатом швейцарської системи оподаткування є податкові розходження або нерівності між кантонами та муніципальними утвореннями: жителі одного кантону можуть сплачувати більше податків, ніж жителі іншого кантону. Різниця спостерігається і у фінансовій потужності кантонів. Критерії вимірювання фінансової потужності встановлено на федеральному рівні. Вони базуються на зіставленні різних показників, таких як ВВП на душу населення, фінансові зобов'язання, надходження та фінансові потреби кантонів [7].

Саме тому в Швейцарії виникла стратегія фіскального вирівнювання, яка спрямована на те, щоб кантони отримували достатню кількість надходжень, а також на те, щоб ці надходження забезпечували мінімальний рівень послуг. Вона склалася з трьох важливих компонентів, характеристика яких наведена в табл. 1.

Як видно з табл. 1, перший компонент («надходження») характеризується через показник «податковий потенціал», який розраховується для кожного кантону і є відношенням суми оподаткованого доходу фізичних осіб, їхньої власності і оподаткованого прибутку корпора-

цій до чисельності населення. Середнє значення цього показника в країні формує еталон. Кантони, податковий потенціал яких нижче цього значення, вважаються фінансово «слабкими», а кантони з податковим потенціалом вище цього значення є фінансово «сильнішими». Відповідно до механізму вирівнювання фінансово «слабкі» кантони отримують 85% доходів від суми, необхідної для досягнення еталонного показника податкового потенціалу.

З 2015 року в Україні впроваджено нову бюджетно-податкову систему, за якої з'явилися нові види міжбюджетних трансфертів, а саме базова та реверсна дотації, що є інструментами підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів.

При цьому базова дотація – це трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. А під реверсною дотацією розуміються кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій [4].

Згідно з внесеними до Бюджетного кодексу України змінами систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Вирівнювання здійснюється лише за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних

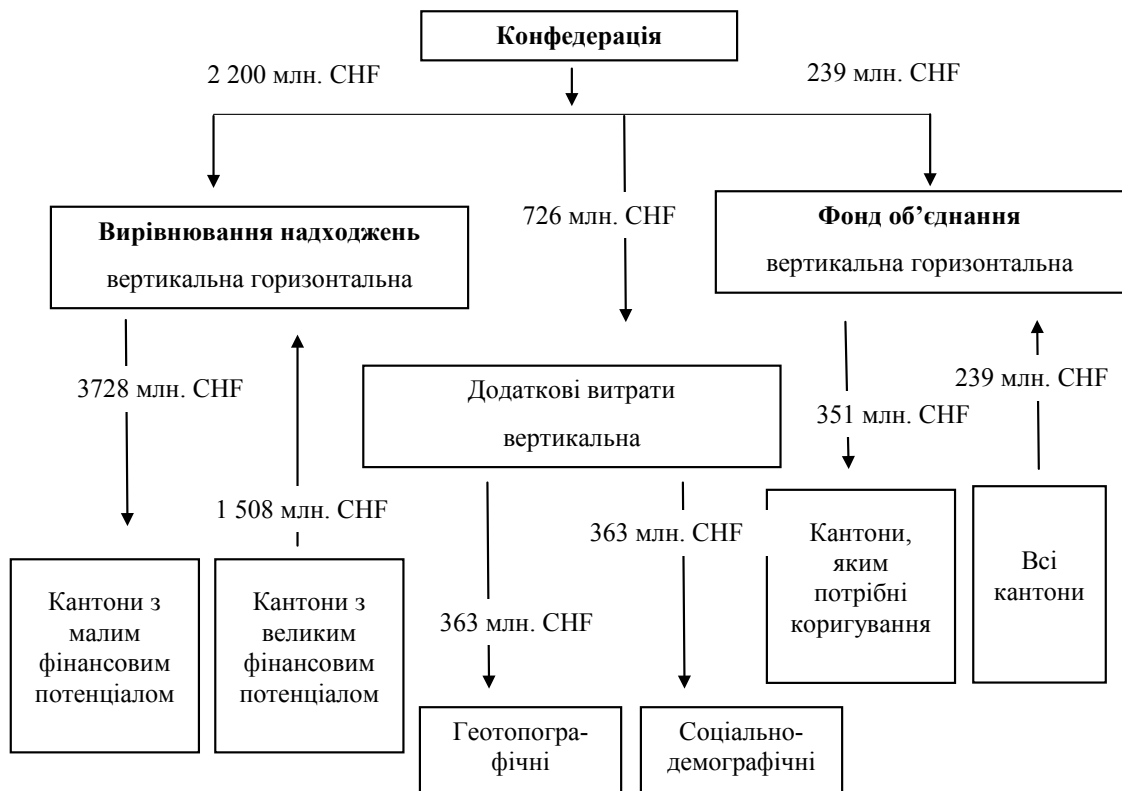


Рис. 1. Фінансово-фіскальне вирівнювання в Швейцарії

Умовні позначення: CHF – швейцарський франк

Джерело: складено за [1]

бюджетів; податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. За іншими платежами вирівнювання не здійснюється, а надходження від них в повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів влади.

Механізм фіскального вирівнювання в Україні передбачає, що місцеві бюджети, рівень податкоспроможності яких нижче 0,9 середнього показника по Україні, отримують базову дотацію (80% від суми, необхідної для досягнення показника 0,9) для підвищення рівня їх забезпеченості. Для тих місцевих бюджетів, рівень податкоспроможності яких знаходиться в межах від 0,9 до 1,1, вирівнювання не здійснюється. Водночас з бюджетів із значним рівнем надходжень бюджету на одного жителя передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по країні.

Другий фінансовий компонент вирівнювання в Швейцарії (див. табл. 1) – «додаткові витрати». Його метою є передача коштів кантонам, які страждають від розташування кантону у гірській місцевості, низької щільності населення та додаткових витрат, пов'язаних з часткою літніх, бідних, та/або безробітних людей вище встановленого показника. Такі соціальні проблеми майже не впливають на федералізм та устрій країни, тому в цьому аспекті не є доцільним розгляд такої складової досвіду фіскально-бюджетного вирівнювання.

Третій компонент («фонд об'єднання») був створений у Швейцарії для переходу зі старої системи вирівнювання на нову. Для нашої країни, яка не так давно перейшла на нову систему, також було б доцільно створити подібний фонд. Для місцевих бюджетів, які потребують значних трансфертів з державного бюджету, додаткові трансферти з фонду вирівнювання виявляються вельми доцільними. Ймовірним джерелом коштів такого фонду можна розглядати певну частку податкових надходжень всіх бюджетів [2].

Для наочного зображення організації фіскального вирівнювання на рис. 1 наведена система вирівнювання в Швейцарії за 2014 рік.

З рис. 1 видно, що найбільшу частку системи займає податковий механізм вирівнювання, який визначається за податковим потенціалом кантонів. Також можна побачити, що перерозподіл грошових ресурсів здійснює сама Конфедерація, а не бюджети кантонів між собою.

Можна стверджувати, що швейцарська система фіскального вирівнювання є необхідною для утримання цілісності країни та одночасного забезпечення податкової конкуренції. Найбільш цінними «складовими» цієї системи з точки зору потенційного впровадження окремих її елементів в Україні є такі:

1) створення фонду вирівнювання, який дасть змогу поступово та без шоків процесів

перейти до нової системи бюджетно-податкового механізму;

2) оптимізація механізму розрахунку податкоспроможності регіонів;

3) розподілення витрат за їх цільовим призначенням з урахуванням регіональних особливостей територій.

Врахування позитивного досвіду фіскальної децентралізації, що здійснюється в Швейцарії, дасть змогу побудувати в Україні нову систему бюджетно-податкових відносин. До того ж необхідно врахувати сам процес переходу від старої системи до нової, що дасть змогу поступово імплементувати фіскальне вирівнювання територій держави.

Висновки. Бюджетно-податкова реформа, згідно з якою в Україні з 2015 року введено два нові види міжбюджетних трансфертів (базова та реверсна дотації), передбачає механізм міжбюджетного вирівнювання, дуже схожий із системою фіскального кантонального вирівнювання в Швейцарії. Однак досягнення ефективних результатів реформування вимагає подальшого узгодження з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, що дасть змогу забезпечити підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Не менш важливою є перебудова вітчизняного законодавства, яка дасть змогу побудувати потужну платформу децентралізації в Україні, що становить напрям подальших наукових досліджень з цієї тематики.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Bernard D. Fiscal equalization: the Swiss way, federal, cantonal, local / D. Bernard // *Fiscal Equalization Transfers – International Perspectives: Lessons for Poland* Warsaw, December 11-12, 2014.
2. *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States* edited by Jason Clemens and Niels Veldhuis. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/federalism-and-fiscal-transfers.pdf>.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Карлін М. Податкова децентралізація в Україні: проблеми і перспективи / М. Карлін // *Економічний форум*. – 2016. – № 1. – С. 286-292. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2016_1_43.
6. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. І. Луніної. – К.: НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України», 2016. – 70 с.
7. Чернеженко О. Фінансові основи місцевого самоврядування в Швейцарії / О. Чернеженко // *Вісник Академії адвокатури України*. – 2013. – Вип. 26. – С. 37-44.