

УДК 336.025

А.Є. Буряченко, к.е.н., доц.
кафедри фінансів ДВНЗ
«КНЕУ імені Вадима Гетьмана»
П.В. Логвінов, аспірант, головний
економіст відділу доходів бюджету
фінансового управління
Ужгородської міської ради

РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ: ДОХІДНА ЧАСТИНА

A. Buriachenko, PhD, Assoc. Prof.,
Senior Lecturer State Higher
Educational Institute Kyiv National
Economic University n.a. Vadim Getman
P. Logvinov, graduate student, chief
economist of financial management
revenues Uzhgorod City Council

SLOVAKIAN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT REFORM: REVENUE SIDE

Анотація. Проблеми, котрі постають перед Україною в ході реформування фіскальної та бюджетної політики, не є принципово новими чи унікальними. Беручи до уваги успішний досвід країн, можна уникнути багатьох помилок і взяти на озброєння елементи, що можуть бути вживані з урахуванням особливостей економічного устрою країни. Колишні постсоціалістичні країни мають найбільше спільних рис і проблем, що виникають у процесі трансформації державних фінансів у публічні фінанси, що кардинально змінює сприйняття та ставлення до відповідної категорії.

Досвід Словацької Республіки, як держави, котра вважається зразковим прикладом проведення загальної фінансової реформи серед країн Європейської спільноти, є надзвичайно корисним для нашої країни. Саме зараз відбувається процес передачі частини повноважень і відповідний перерозподіл фінансового забезпечення «на місцях», що є нормальною Європейською практикою, проте не слід нехтувати досвідом інших країн. Приклад Словаччини розкриває успішні показники проведення реформи, а детальне вивчення зальної реформи фінансової системи допоможе уникати ризиків і складнощів, що прискорить і полегшить започатковані реформи в Україні.

Abstract. The problems that faced Ukraine in the reform of fiscal and budgetary policy not a fundamentally new or unique. Considering the successful experience of other countries can avoid many mistakes and adopt elements that can be used allowing for the economic structure of the country. The post-socialist countries are the most common features and problems that arise in the transformation of public finances in the public finances that radically alters perceptions and attitudes toward the appropriate category.

Experience of the Slovak Republic, which is considered a model example of a general financial reform among the European Union, is extremely useful for our country. It is the process of transfer of powers and the corresponding redistribution of local financial providing, which is a normal European practice, but we should not neglect the experience of other countries. Example Slovakia indicators reveals successful reform and a detailed study of common-reform of the financial system to help avoid the risks and complications that accelerate and facilitate the initiated reforms in Ukraine.

Ключові слова. Фіскальна політика, фінансова незалежність, фінансове вирівнювання, делеговані повноваження, власні доходи, публічні фінанси, програмно-цільовий метод.

Keywords. Fiscal policy, financial independence, financial equalization delegated authority, own revenue, public finance, program-budgeting method.

Мета дослідження та постановка завдань.

Основною метою дослідження є вивчення успішного досвіду проведення фіскальної реформи Словацької Республіки, як зразкового процесу серед країн Європейського Союзу. Вивчення алгоритму прийняття та ухвалення рішень на різних гілках і рівнях влади Словаччини, у порівнянні з аналогічними спробами в Україні.

Висвітлення основних відмінностей, перепон і недоліків, що виникають на шляху реформування фіскального механізму нашої країни у порівнянні з аналогічними процесами у Словацькій Республіці. Поставлено завдання формулювання можливих шляхів використання практичного досвіду для полегшення впровадження механізму ефективного функціонування державних фінансів України. Дослідження податкової реформи Словаччини в частині податків і пільг, що формують дохідну частину бюджету.

Сучасний етап функціонування сектору державних фінансів слід охарактеризувати як такий, що перебуває у стані реформування та становлення. Варто зазначити цілу низку ухвалених рішень, щодо реформування фіскальної складової, котрі мають більше декларативний характер, використовуються в якості пілотних проектів (фактично відсунуті на другий план), що були заведені починаючи від Програми соціально-економічного розвитку Президента України на 2010—2014 роки, закінчуючи низкою нормативно-правових документів Міністерства фінансів України. Діючі Податковий і Бюджетний кодекси України, хоча і допомогли врегулюванню великої кількості спірних питань, проте з огляду на низьку ефективність механізмів наповнення та використання коштів, складного податкового адміністрування і ведення обліку являються не дієвими та такими, що потребують доопрацювання. В першу чергу з вмотивованим, якісним та осмисленим використанням досвіду розвинених країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Вивчення іноземного досвіду ефективного формування та прозорого механізму розподілу бюджетних ресурсів досліджувалося низкою науковців, котрими були описані теоретичні елементи та практичні висновки. Слід виділити дослідження Федосова В.М. [2], Молдована О.О. [3], Бабіч Т.С., Щербини І.Ф. [4, 5], Чугунова І.Я. [6], Буряченка А.Є. [7], Бадида М.П. [8].

Проте слід мати на увазі, що фіскальна політика розвинених країн стрімко розвивається. Постійно відбувається запозичення успішного досвіду, усуваються помилки чи технічні перепони, що мають місце. Досліджено процес ухвалення різного рівня нормативно правових документів, що стосуються публічних фінансів Словацької Республіки, сфокусовано увагу на практичній складовій алгоритму реформування та комплексу заходів, що здійснюються урядом. У науковій літературі сьогодення досліджуються питання окремих складових елементів фіскальної реформи України (такі як програмно-цільовий метод бюджетування, податкові механізми, збалансування бюджетів), але досі не описано алгоритм взаємодії всіх сторін бюджетного процесу та відповідного впливу факторів, що мають принципове значення на стадії планування, формування, виконання та особливо якісного виконання бюджету.

Результати досліджень.

Як відомо, в бюджетному процесі України на рівні експерименту запроваджується програмно-цільовий метод, що прийнято вважати ефективним механізмом планування та виконання витратної частини бюджету. Місцеві бюджети формуються за схемою «доведення згори» та відповідних формульних розрахунків, ці механізми є також запозичені, проте в нашому випадку має місце значна акумуляція коштів з місцевих бюджетів до бюджету вищого рівня з подальшими значними трансфертами в зворотному напрямку.

У свою чергу дохідний компонент фіскальної системи реформується за допомогою прийняття Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України. Сучасний етап розвитку та реформування фінансової системи слід охарактеризувати як найпрогресивніший з часів незалежності України, проте на шляху відходу від попередньої системи виникає маса практичних питань і нормативно-правових колізій.

Розглянемо деякі з них і звернемося до успішного досвіду колишньої соціалістичної країни, яка на сьогоднішній день, після проведення ефективних, хоч і не завжди популярних реформ сформувала найбільш конкурентоспроможний фіскальний простір у Центрально-Східній Європі. Насправді сьогоднішні українські

проблеми сектору публічних фінансів загалом і податкової політики зокрема не є унікальними. Але, як показала практика, ці проблеми можна вирішити, застосувавши ефективні економічні механізми. [3]

Варто згадати категорію фінансового потенціалу територій у системі економічних відносин державних і місцевих органів влади, що було нами досліджено [7], з наведенням практичного прикладним досвідом розвинених країн і конкретними механізмами функціонування, котрі не мають практичного відображення в Україні. Фактично існуючий спосіб для балансування бюджету регіону діє за системою міжбюджетних розрахунків, що фактично дає змогу лише утримувати ряд пасивних територій, проте абсолютно стимулює до вирішення якісного компоненту дохідної частини бюджетів цих територій.

Даний метод, на жаль, не вирішує ці проблеми, а навпаки поглиблює їх. Зазначені питання детально описані у монографії головного податківця міста Ужгород. У своїй праці «Податкова база місцевого самоврядування» [8] М.П. Бадида розкриває основні проблеми і недоліки практичного функціонування та виконання дохідної частини бюджету міста, на основі досліджень розроблені пропозиції щодо зміцнення податкової бази місцевого самоврядування.

Аналізуючи загальну реформу публічних фінансів Словаччини (public finance management reform), важливо виокремити шість пріоритетних напрямків (рис. 1), за допомогою яких було сформовано підвалини функціонування податкової системи, як стратегічного елементу дохідної частини бюджету.

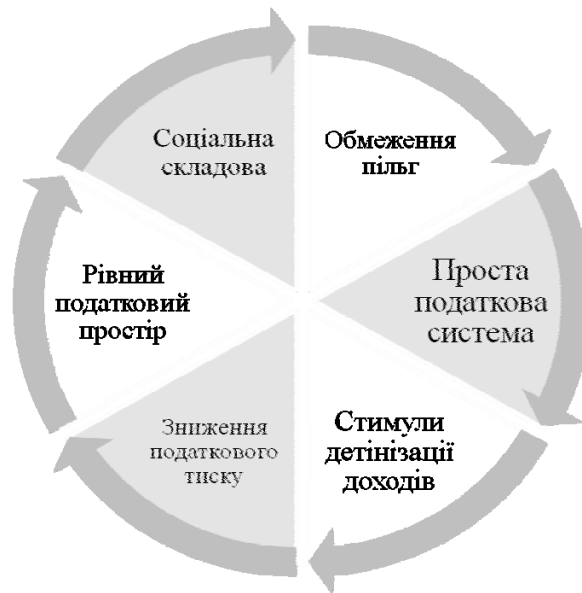


Рис. 1. Пріоритетні напрямки реформи управління публічними фінансами Словаччини

Окресливши стан реформи державних фінансів України звернемося до механізму акумуляції коштів фіскальної системи Словацької Республіки, для розкриття відмінностей від фіскальної роботи в Україні. Отже, розпочинаючи реформу в галузі фінансів, урядом Словаччини було задекларовано, що кінцевим результатом реформи є «перетворення словацької податкової системи у найбільш конкурентоспроможну на всій території ЄС та ОЕСР¹». При цьому резонно зазначалося, що конкурентоспроможність податкової системи означає не тільки низький рівень оподаткування, а передусім високий рівень ефективності, прозорості та рівності [3].

¹ Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) — міжнародна організація, що об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян і високим індексом розвитку людського потенціалу і розглядаються як розвинені.

Зниження податкового навантаження на підприємства. За період податкової реформи Словаччина знизила ставки ключових податків і соціальних внесків. Так, протягом 1995—2010 років проведено ряд послідовних кроків по зниженню податкового навантаження на економіку, даний процес відображався чіткою динамікою щодо зростання ВВП, до моменту настання фінансово-економічної кризи.

Запровадження економічних стимулів детінізації доходів. Зразком ефективності словацької податкової системи в цьому аспекті є адміністрування податку на прибуток.

Українські фахівці добре знають, що законодавство України містить велику кількість норм, які регулюють порядок визначення бази оподаткування, що потребує розширення штату контролюючих органів, які мають слідкувати за правильністю, повнотою і достовірністю розрахунків тощо. При цьому фіскальна продуктивність податку залишається низькою через поширену практику мінімізації оподаткування.

Словацькі законодавці зробили значно простіше. Вони проаналізували причини, що спонукають підприємців мінімізувати податок на прибуток, і ліквідували їх. Тож нині визначенню бази оподаткування в законодавстві присвячено кілька базових пунктів, а податкова звітність є простою і зрозумілою.

Система корпоративних відносин у Словаччині побудована в такий спосіб, що функції контролюючих органів у питаннях правильності, повноти та достовірності декларування прибутку виконують акціонери, які зацікавлені в його легалізації, бо лише прибуток виступає джерелом їхніх доходів. Прибуток із капіталовкладень оподатковується нині лише один раз — на рівні прибутків корпорацій. Таким чином, оскільки доходи від дивідендів не оподатковуються після сплати податку на прибуток, то акціонерам просто немає сенсу уникати оподаткування.

Можливо, дещо дивно для України, але менеджери словацьких компаній під тиском акціонерів демонструють дива винахідливості, щоб збільшити прибуток і, відповідно, базу оподаткування податку на прибуток [3].

Створення простої та доступної системи оподаткування. До початку запровадження загальної фінансової реформи система оподаткування Словаччини була надмірно складною, фрагментарною та заплутаною, що є характерним для сьогочасної податкової системи України. Як приклад, слід навести закон про прибутковий податок, котрим одночасно регулюється корпоративний податок і податки на доходи фізичних осіб. Раніше там діяло п'ять ставок податків на прибуток (від 10 % до 38 %) і 21 вид прибуткового оподаткування, також діяли різноманітні порядки оподаткування залежно від галузі економіки та локального розміщення підприємств.

За допомогою реформи у 2004 року Словаччина почала використовувати плоску шкалу оподаткування. На сьогоднішній день податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість і податок на прибуток підприємств мають ставку 19 %.

Обмеження переліку пільг і прозора система податкової допомоги для певних галузей і регіонів. Здійснено значне обмеження існуючих податкових пільг. Практично податкові пільги, як інструмент сприяння інвестиційного заохочення, були скасовані, окрім пільг як форми урядової допомоги, що може надаватись виключно підприємствам у депресивних територіях, у конкретних галузях та в обмеженому розмірі (наприклад у процентах від інвестиції).

Податкові пільги можуть мати місце лише серед галузей, які використовують значну чисельність людських ресурсів (для створення робочих місць), або містять у собі інноваційний потенціал.

Соціальна складова система оподаткування. Оподаткування доходів для людей побудовано таким чином, аби мінімізувати податкове навантаження на доходи незабезпечених громадян. Населення з загальним доходом до 3440 євро на рік звільняється від податку на доходи. Для заможних людей діє прогресивна ставка оподаткування нерухомості. Незаможне населення не сплачує податку на нерухомість, на відміну від власників гаражів і дачних будинків, котрі отримують додаткові податки.

Вирівнювання податкового простору. До податкової реформи Словаччина мала велику кількість податкових знижок, пільг, преференцій і спеціальних режимів. При цьому, як і в нинішній Україні, їх обсяги та адресати безпосередньо залежали від того, яка політична сила була при владі.

Під час податкової реформи було скасовано 80 % усіх податкових пільг, у тому числі абсолютно всі пільги зі сплати ПДВ. Спеціальні податкові режими застосовуються лише в депресивних районах і є зрозумілими, прозорими та тимчасовими. Спрощена система оподаткування спрямована на підтримку малого бізнесу і зведена до спрощення обліку та звітності [3].

Висновки.

Досвід Словацької Республіки, котра, як і Україна, розпочинала перебудову економіки в непростих умовах, є надзвичайно важливим. Більше десяти років тому країна мала надскладну систему оподаткування, місцеві групи впливу (бізнес, регіони) шматували бюджет через лобювання численних податкових пільг, а компанії виводили прибутки в офшори та уникали оподаткування, що істотно гальмувало економічний розвиток та інвестиційне середовище. Наведений у дослідженні матеріал наочно відображає конкретні моменти, що будуть корисні для в разі обміркованого запозичення та подальшого запровадження в Україні. На основі дослідження нижче сформульовано вісім першочергових заходів, котрі слід реалізувати в Україні.

1. Збалансування бюджетів слід здійснювати не лише шляхом вливання коштів у вигляді трансфертних надходжень, а стимулюючи використання фінансового потенціалу територій і прозорого механізму розподілу коштів, що адмініструються на конкретній території, залишаючи ширші фінансові повноваження місцевим органам влади.

2. Використання якісного наповнення дохідної частини бюджету шляхом запровадження ефективних податків і платежів, що наразі не використовуються або не досконально адмініструються на території України.

3. Спрощення податкового законодавства як найважливіший фактор активізації бізнесу та інвестицій. Вирішення питань злиття податкового та бухгалтерського обліку.

4. Зрівняння фіскального середовища для всіх учасників шляхом ліквідації податкових пільг і преференцій, що спотворює конкуренцію і ставить однотипні підприємства у нерівні умови.

5. Залучення інвесторів шляхом зниження рівня оподаткування капіталу. Досвід Словаччини показує, що коли країна прагне отримати зовнішні інвестиції, то слід запропонувати не просто сприятливі умови, а запропонувати кращі ніж сусідні країни.

6. Запровадження прозорої системи державної підтримки стратегічних секторів економіки для конкретних регіонів, адже підтримка промисловості у гірських регіонах буде мати ефект подібний підтримці туризму у промислових територіях.

7. Запровадження прозорого механізму публічних фінансів для відстеження широким загалом обсягу пільг, напрямку спрямування коштів і досягнутих результатів.

8. Надання ширших фінансових повноважень місцевим органам влади та відповідного процесу децентралізації державних фінансів. Саме місцеві органи влади несуть повну відповідальність за соціально-економічну ситуацію відповідної територіальної одиниці, ними здійснюється економічна політика, пошуку та залучення інвесторів.

Література

1. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів. — К. : Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. — 592 с. ст. 294.

2. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. — 2008. — № 1. — С. 3—23.

3. «Як провести успішну податкову реформу: досвід Словаччини для України». Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/yak_provesti_uspishnu_podatkovu_reformu_dosvid_slovachchini_dlya_ukrayini.html
4. Щербина І.Ф. Практичні аспекти програмно-цільового методу бюджетування. Зарубіжний досвід / [Щербина І. Бабіч Т. Козейчук С. та ін.]; Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні»: матеріали тренінгів. — К.: RTI International (USAID), 2006. — 260 с.
5. Планування місцевих бюджетів на основі програмно цільового методу: Навчальний посібник / [Під заг. редакцією І.Ф. Щербини]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. — 2-ге вид., виправлене та доповнене — К.: Нора-Друк, 2011. — 104 с. — С. 8.
6. Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету [Текст] / І.Я. Чугунов, О.А. Самошкіна // Фінанси України : Науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал Міністерства фінансів України. — 2004. — № 9. — С. 37—44.
7. Фінансовий потенціал регіонального розвитку: монографія / А.Є. Буряченко. — К.: КНЕУ, 2013. — 342, [2] с.
8. Податкова база місцевого самоврядування: монографія / М.П. Бадида. — Ужгород, 2010. — 408, [8] с.
9. *Miriama Svetkovska*, «SLOVAKIA, AN OUTSTANDING EXAMPLE IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT REFORM», Paper to be presented at the DRUID-DIME Academy Winter 2010 PhD Conference on Comwell Rebuild Bakker, Aalborg, Denmark, January 21 — 23, 2010. Режим доступу: <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=500744&cf=44>

References

1. Naukovo-praktichniy komentar do Byudzhetnogo kodeksu Ukrayini / kol. Avtoriv [zag. redaktsiya, peredmova F.O. Yaroshenka]. — K.: Zovnishnya torgivlya; UDUFMT, 2010. — 592 p.
2. Sutnist i problematika byudzhetuvannya: ukrayinski realiyi / V. M. Fedosov, T. S. Babyeh // *Finansy Ukrayiny*. — 2008. — N 1. — P. 3—23.
3. «Yak provesty uspishnu podatkovu reformu: dosvid Slovacchyny dlya Ukrayiny». Access mode: http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/yak_provesti_uspishnu_podatkovu_reformu_dosvid_slovachchini_dlya_ukrayini.html
4. *Scherbina I.F.* Praktichni aspekti programno-tsilovogo metodu byudzhetuvannya. Zarubizhnyi dosvid / [Scherbina I. Babich T. Kozeychuk S. ta in.]; Proekt «Reforma mistsevih byudzhetv v Ukrayini»: materialy treningiv. — K.: RTI International (USAID), 2006. — 260 p.
5. Planuvannya mistsevih byudzhetiv na osnovi programno tsilovogo metodu: Navchalniy posibnik/ [Pid zag. Redaktsieyu I.F.Scherbini]; IBSED, Proekt «Zmitsnennya mistsevoyi finansovoyi initsiativi», USAID. — 2-ge vidannya, vipravlene ta dopovnene — K.: Nora-Druk, 2011. — 104 p.
6. Teoretyko-metodologichni zasady udoskonalennya programno-cilovogo metodu planuvannya vydatkiv byudzhetu [Tekst] / I.Ya. Chugunov, O.A. Samoshkina // *Finansy Ukrayiny: Naukovo-teoretychnyj ta informacijno-praktychnyj zhurnal Ministerstva finansiv Ukrayiny*. — 2004. — № 9. — P. 37—44.
7. Finansovyy potencial regionalnogo rozvytku: monografiya / A.Y. Buryachenko. — K.: KNEU, 2013. — 342, [2] p.
8. Podatkova baza miscevoogo samovryaduvannya: monografiya / M.P. Badyda. — Uzhgorod, 2010. — 408, [8] p.
9. *Miriama Svetkovska*, «SLOVAKIA, AN OUTSTANDING EXAMPLE IN PUBLIC FINANCE MANAGEMENT REFORM», Access mode: <http://www2.druid.dk/conferences/viewpaper.php?id=500744&cf=44>