

# **Фискальный федерализм в Швейцарии**

## **Характерные черты швейцарского федерализма и его реформирование**

Институт менеджмента и региональной экономики

Штефан Пфаеффли

Люцерн, 7 июля 2011 г.

Institute for Management and Regional Economics

**Stefan Pfaeffli**

Lucerne, 7 July 2011

# Содержание

- Общие характеристики федерального государства Швейцарии
- Задачи и роль суб-национальных органов власти
- Реформирование федерализма от конфедерации к кантонам
- Организация и роль муниципальных органов власти

# Общие характеристики федерального государства Швейцарии

## Общие данные и факты о Швейцарии

- Площадь: 41,300 кв. км.
- Население: 7.7 миллиона
- Плотность населения: 185 человек на кв. км.
- 3 официальных языка: немецкий, французский, итальянский
- Число иностранцев: 1.735 миллиона ~ 22.1% населения<sup>1</sup>
- Число работающих: 4.8 миллиона <sup>2</sup>
- Уровень безработицы: 2.9% <sup>3</sup>
- ВВП: \$ 666.3 млрд <sup>4</sup>; 535 млрд швейцарских франков
- ВВП на душу населения: \$ 86,532; 69,500 шв. фран.
- Правительственный долг: 38.8% ВВП<sup>5</sup>

*1) Апрель 2011 г.*

*2) Конец 2010 г.*

*3) Май 2011 г.*

*4) 2008, текущий обменный курс*

*5) На конец 2009 г.*

# Карта Швейцарии



# Три уровня правительства Швейцарии

Национальное  
правительство

26 кантонов  
20 полных кантонов, 6 полукантонов

~2700 муниципалитетов

# Характеристики национального пр-ва

- Федеральное государство (республика)
- Устойчивый федерализм: принцип subsidiarity
- Прямая демократия на федеральном уровне:
  - Инициатива: 100,000 подписей
  - Референдум: 50,000 подписей
- Структура правительства: большая коалиция, на настоящий момент правоцентристская (2 советника от Социал-демократической партии (SP), 1 от Христианско-демократической партии (CVP), 2 от от Радикально-демократической партии (FDP), 1 от Швейцарской народной партии (SVP) и 1 от Консервативной Демократической партии.
- Совет избирается парламентом на 4 года
- Парламент – двухпалатная система. Национальный совет (представители граждан, избираемые по пропорциональной системе) и государственный совет (Сенат, по два представителя от кантона)

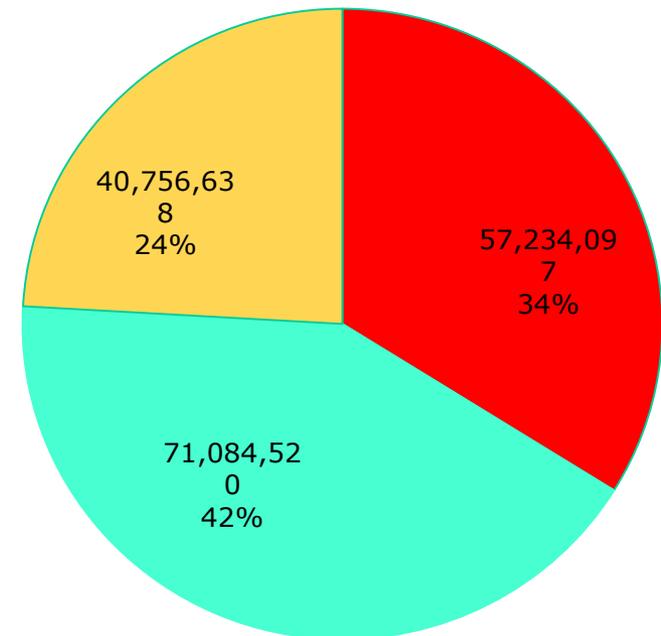
# Принципы распределения полномочий между кантонами и конфедерацией

- Федеральное правительство обладает полномочиями только в тех областях, которые закреплены в федеральной конституции
- Федеральная конституция должна по отдельности перечислять все полномочия федерального правительства и приводить их полное описание
  - ➔ Отправление новых общественных полномочий и задач изначально входит в юрисдикцию кантонов
  - ➔ Наделение федерального правительства новыми полномочиями требует внесения поправок в федеральную конституцию
  - ➔ Для внесения поправок в федеральную конституцию, необходим референдум по принципу "двойного большинства" (большинства кантонов и граждан)
  - ➔ Это твердое правило о распределении власти устраняет возможные недоразумения.

# Государственные учреждения и "государства в государстве"

## Государственные учреждения

- Конфедерация: центральное правительство
- Кантоны
  - o 20 полных кантонов + 6 полукантонов
  - o Собственные законы кантонов и значительный уровень автономии
- Муниципалитеты
  - o ~ 2700
  - o Задачи / позиция определяются кантонами
  - o Средний размер муниципалитета: 2400 человек
  - o Местная автономия (в установленных рамках): организация, финансирование, выполнение обязательных и добровольных задач

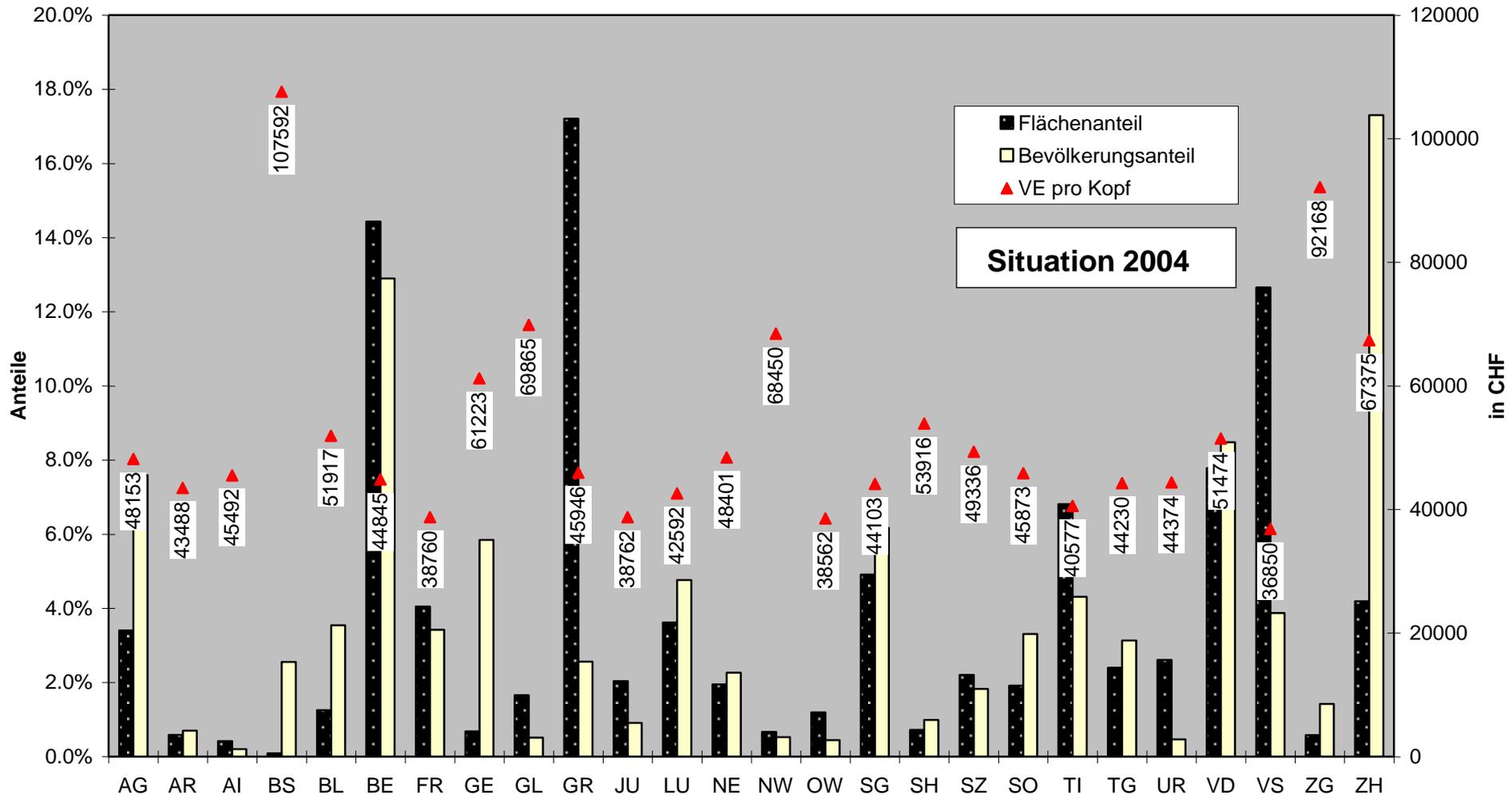


■ Confederation ■ Cantons ■ Municipalities

## Около-государственный сектор

- Почта, ж/д, социальная безопасность  
электроэнергетический сектор ...

# Различия между кантонами



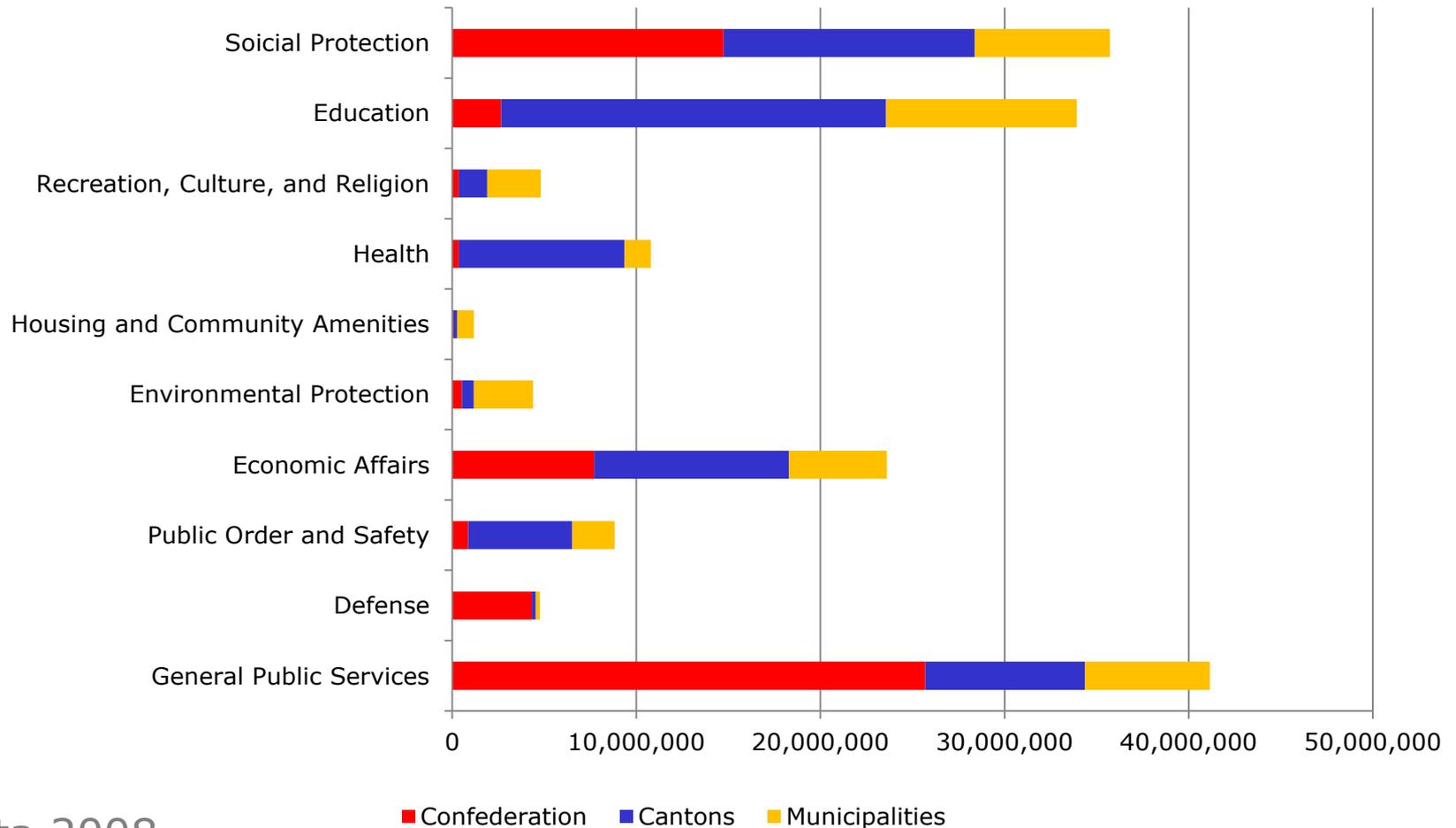
# Политическая власть

## (Общая информация)

Область	Конфедерация	Кантоны	Муниципалитеты с местными парламентами	Муниципалитеты без местных парламентов
Выборы правительства	Парламент	Граждане	Граждане	Граждане
Выборы парламента	Граждане и кантоны	Граждане	Граждане	----
Конституция	Граждане и кантоны	Граждане	Граждане	Граждане
Законы	Parliament	Парламент, иногда граждане	Парламент	Граждане
Инициативы	Граждане и кантоны	Граждане	Граждане	Граждане
Референдум	Граждане и кантоны	Граждане	Граждане	Граждане
Утверждение финансовой отчетности	Парламент	Парламент	Парламент	Граждане
Утверждение нового бюджета	Парламент	Парламент	Парламент	Граждане
Налоги	Парламент	Парламент	Парламент	Граждане

# Задачи и финансирование на суб-национальном уровне

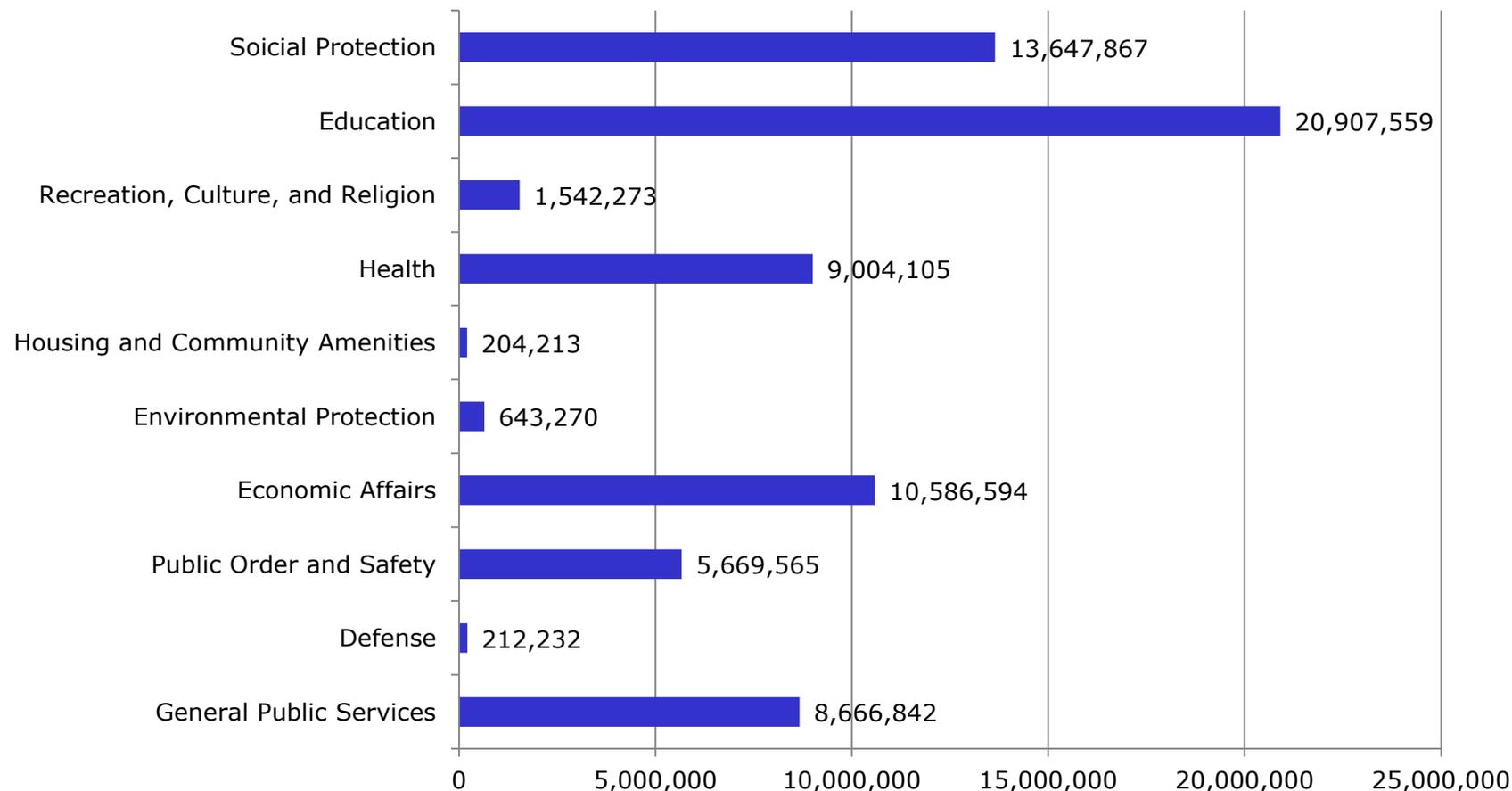
# Распределение функций между конфедерацией, кантонами и муниципалитетами



Data 2008

# Основные функции кантонов

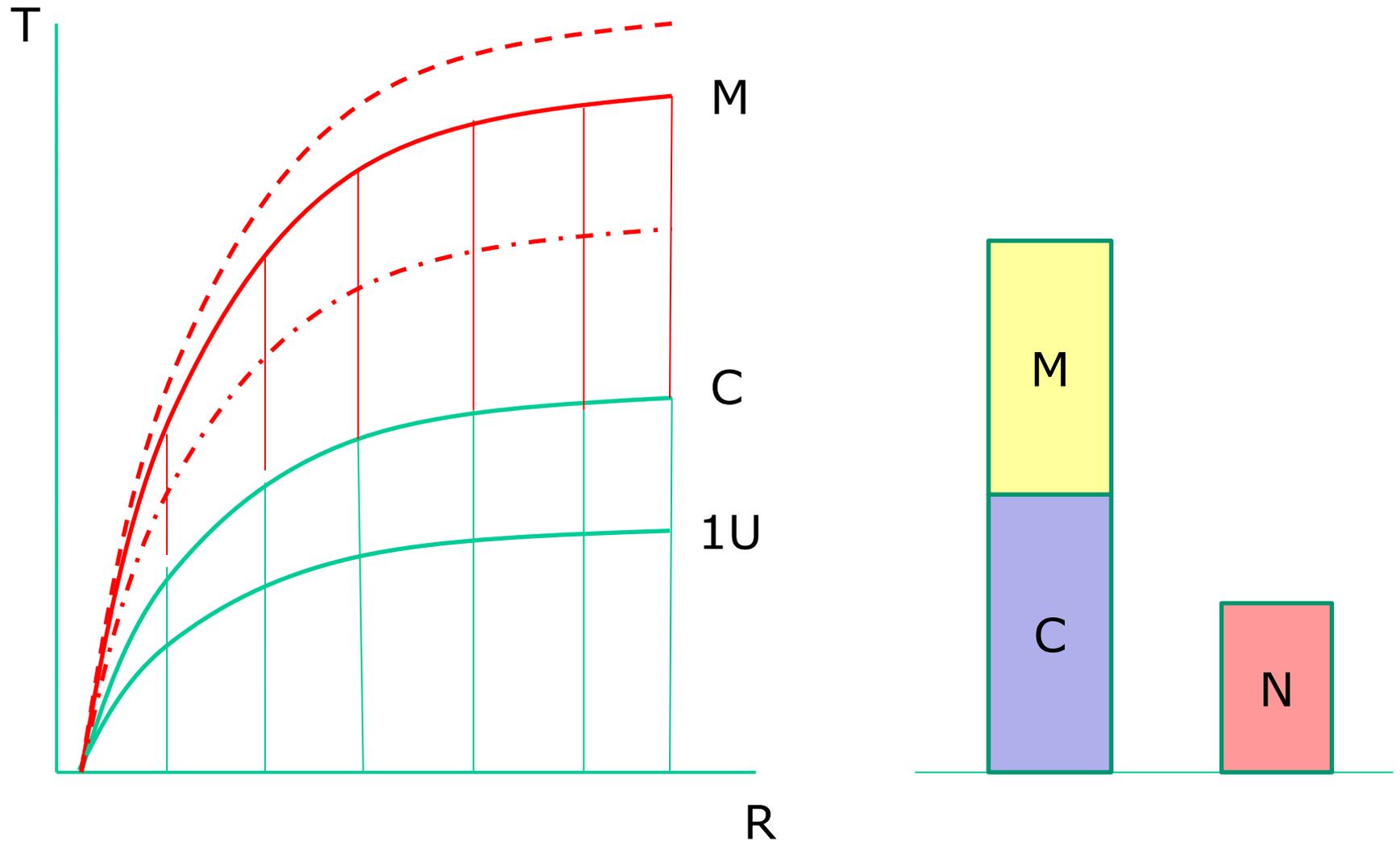
(Расходы в 2008 году, в 1000 шв. франков)



# Распределение доходов

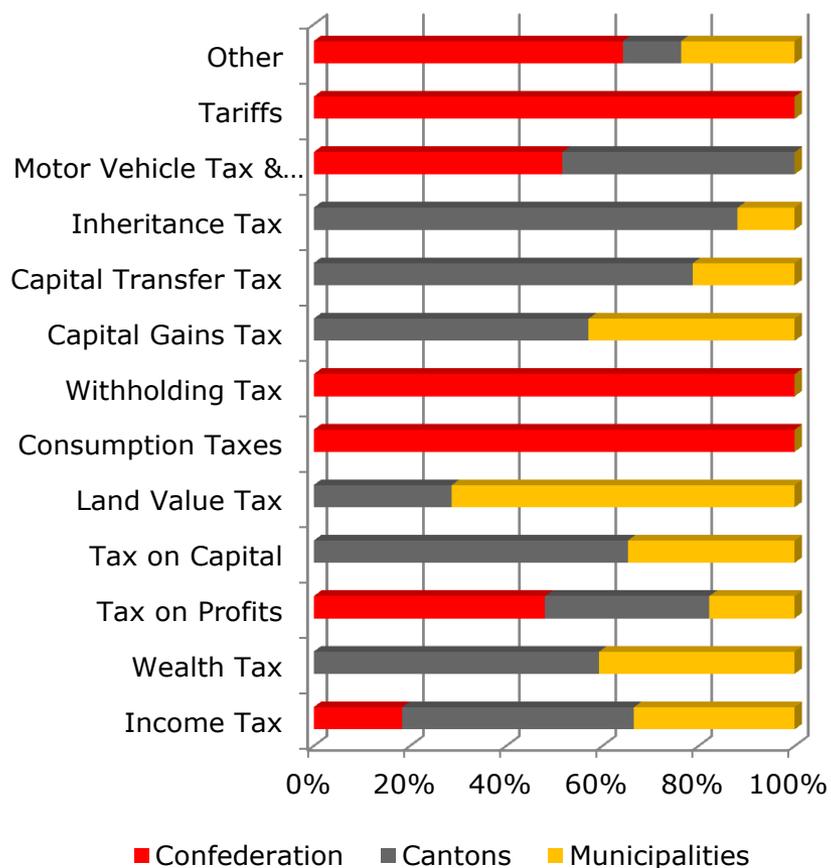
Налогооблагаемая область	Конфедерация	Кантоны	Муниципалитеты
Доходы	Прямой федеральный налог	Прямой подоходный налог	Дополнение
Имущество		Налог на имущество	Дополнение
Прибыль	Налог на прибыль	Налог на прибыль	Налог на прибыль
Капитал		Налог на капитал	Налог на капитал
Потребление	НДС		
Потребление определенных товаров	Например, бензин		
Наследование/дарение		Факультативно	Возможно
Определенные общественные услуги по требованию	Сборы	Сборы	Сборы

# Система разделения налогов в Швейцарии

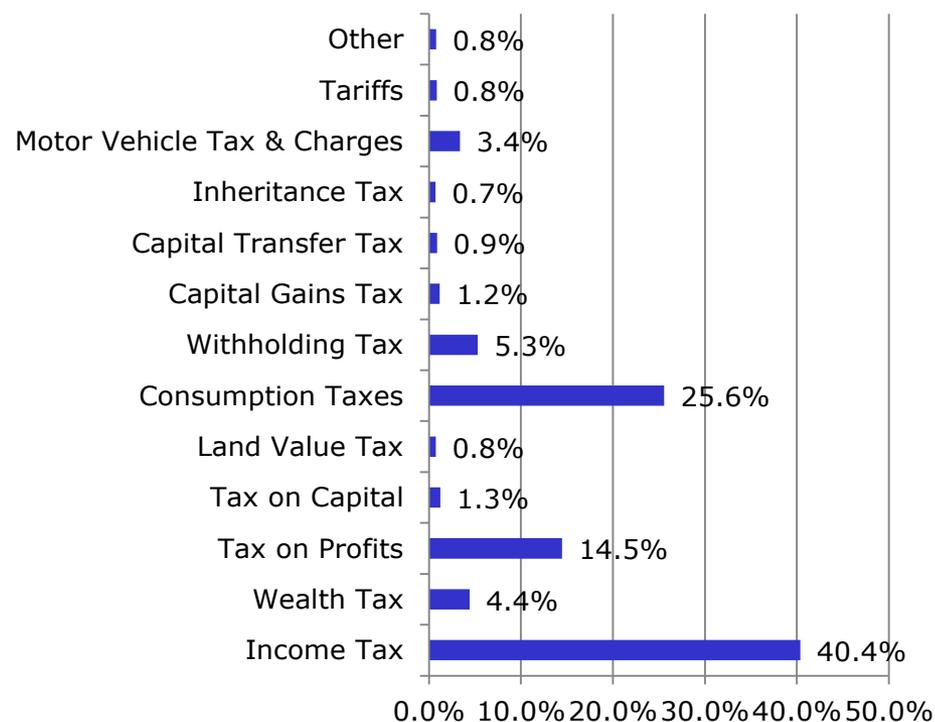


# Использование и процентный вес налогов и сборов

Данные за 2008 г.



## Вес источников налогов



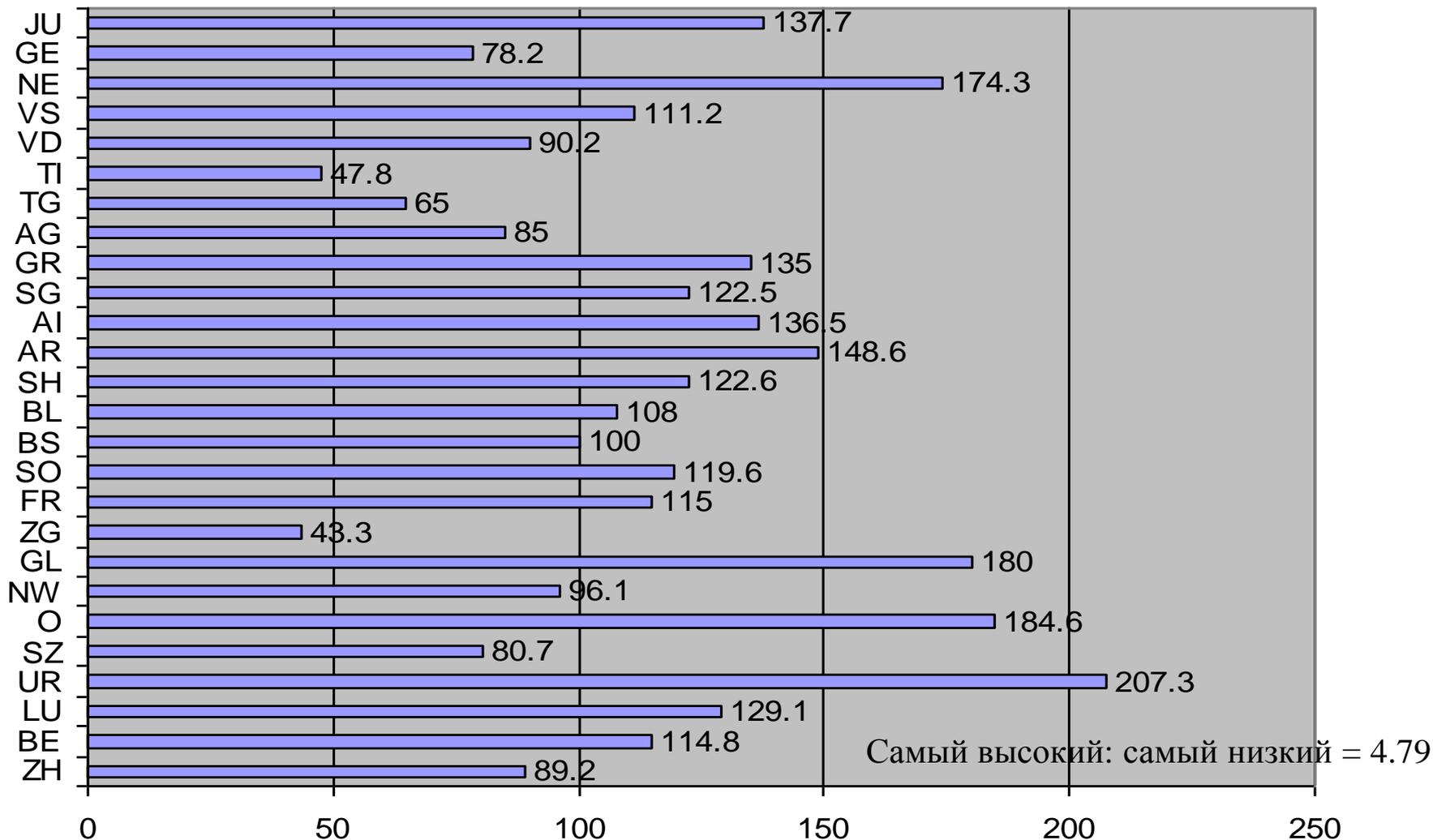
# Разделение основных источников дохода между различными уровнями правительства

- Доходы частных лиц и юридических лиц облагаются налогами всеми тремя уровнями правительства
- Налог на имущество может использоваться только кантонами и муниципалитетами
- Несмотря на то, что источники дохода разделяются по всем уровням правительства, не существует фиксированных квот по каждому уровню
- Налоговое законодательство принимается кантонами. Кантоны определяют размеры отчислений, налоговую шкалу и подлежащие налогообложению области
- Муниципальный уровень налогов определяется каждым муниципалитетом в отдельности
- Налог на потребление – исключительная область полномочий конфедерации
- Сборы налагаются только кантонами и муниципалитетами

# Различия в налоговой нагрузке между кантонами

индекс налоговой нагрузки на семью с 2 детьми в 2006 г.

(подоходный налог и налог на имущество по кантонам, муниципалитетам и церковным приходам)



Реформирование  
федеральной  
конфедерации -  
кантоны

# Реформа федерализма в Швейцарии

## Общий обзор

- **Новое распределение функций и финансов** (с 01/01/2008)
  - Новое распределение функций
  - Новое разделение затрат и финансов
  - Точная настройка в целях равномерного распределения финансов
- **Территориальная реформа**, в особенности на муниципальном уровне
- Проекты реформ на более высоких уровнях (конфедерация - кантоны) и более низких уровнях (кантоны - муниципалитеты)

Financial equalization  
in the broader sense

# Реформа фискального выравнивания – ключевая реформа федерализма

## 1. Разъяснение функциональных обязанностей каждого государственного уровня

- i. Четкое распределение обязанностей
- ii. Обеспечение вертикального сотрудничества между федеральным уровнем и кантонами  
управление предметами совместного ведения  
(программный подход)
- iii. Поощрение горизонтального сотрудничества между кантонами

## 2. Сокращение различий между кантонами

- i. Выравнивание уровней обеспечения ресурсами  
(установление минимальных уровней финансирования)
- i. Компенсация дополнительных расходов  
(топографических и социо-демографических)

# Проведение реформ: Задача I:

## Четкое распределение обязанностей (вступило в силу с 2008 г.)

### Центральный уровень

- Пенсионное обеспечение
- Пособие по нетрудоспособности
- Скоростные магистрали
  - o Строительство
  - o Управление
  - o Обслуживание
- Центры сельхоз. консультаций
  - o Животноводческий комплекс

### Уровень кантонов

- Дома престарелых: вклад в строительство и содержание
- Специальное образование
- Домашний уход
- Образование в социальных профессиях
- Гранты пред университетского уровня
- Добровольные спортивные секции в школах
- Разделение транспортного движения вне городской местности: модернизация железнодорожных переездов
- Аэропорты
- Субсидии по строительству в горных местностях
- Прямые консультации фермеров

# Проведение реформ: Задача II

## Обеспечение эффективного сотрудничества между конфедерацией и кантонами

Снижение страховых выплат по страхованию здоровья  
Дополнительная помощь пожилым людям  
Региональный общественный транспорт

**Фиксированные выплаты**  
вне зависимости от  
финансового положения

Транспортное движение в гор. местности  
Управление уровнем шума  
Защита окр. среды и ландшафта  
Предупреждение наводнений  
Консервация воды  
Повышение эффективности структуры фермерских хозяйств  
Лесоводство, охота, рыболовство

**Программное составление бюджета**

**Выделенные гранты**

Ключевые магистрали

**Управление исходя из целей**  
от конфедерации  
к кантонам

Официальные землемерные работы

# Проведение реформ: Задача III

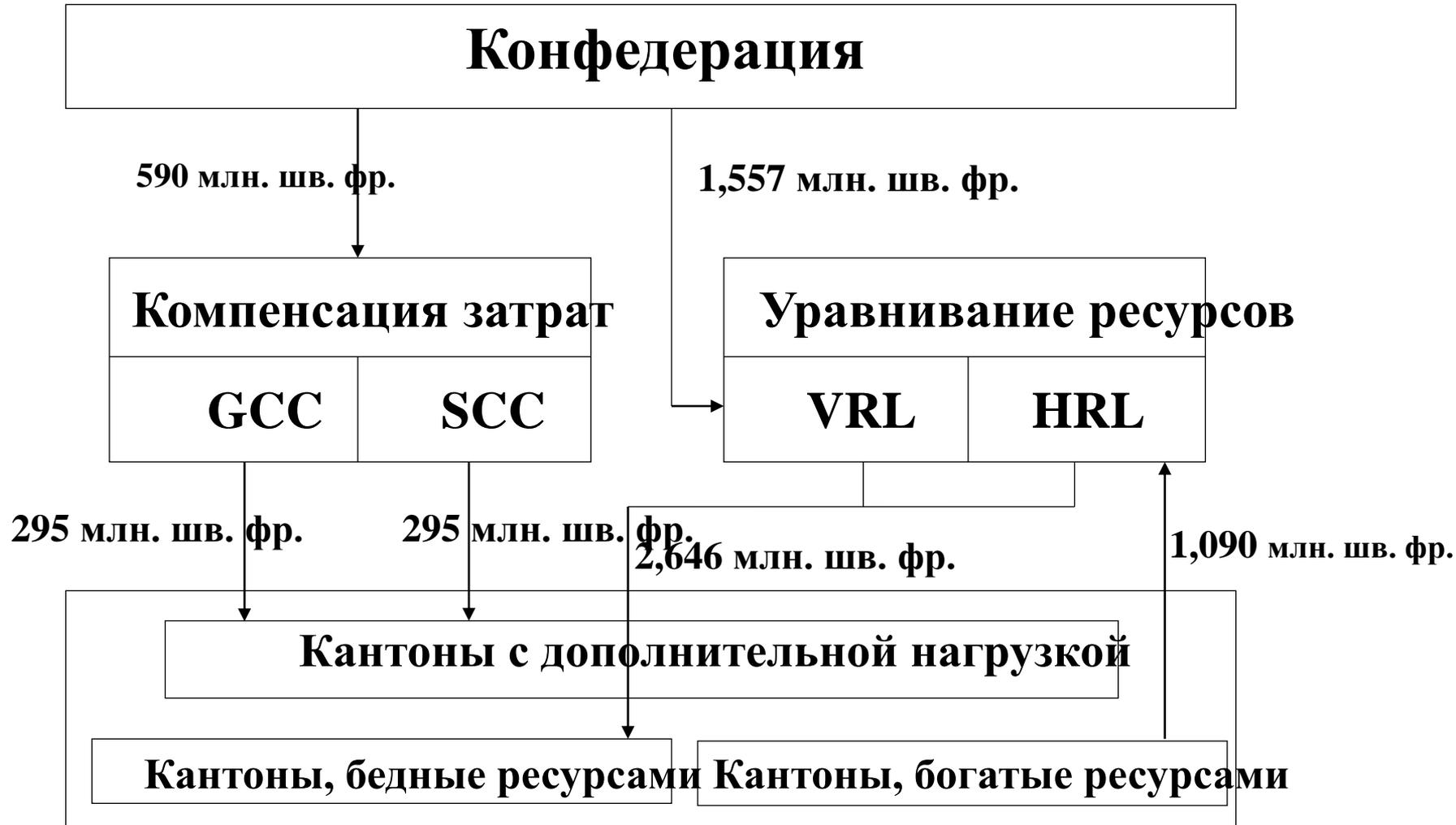
## Повышение степени сотрудничества между кантонами

- Интеграция лиц с ограниченными возможностями
- Современные общие и специализированные больницы
- Университеты в кантонах
- Университеты прикладных наук
- Городской транспорт
- Ключевые театры, музеи и пр.
- Управление отходами
- Канализация

### **Горизонтальная система сотрудничества между кантонами**

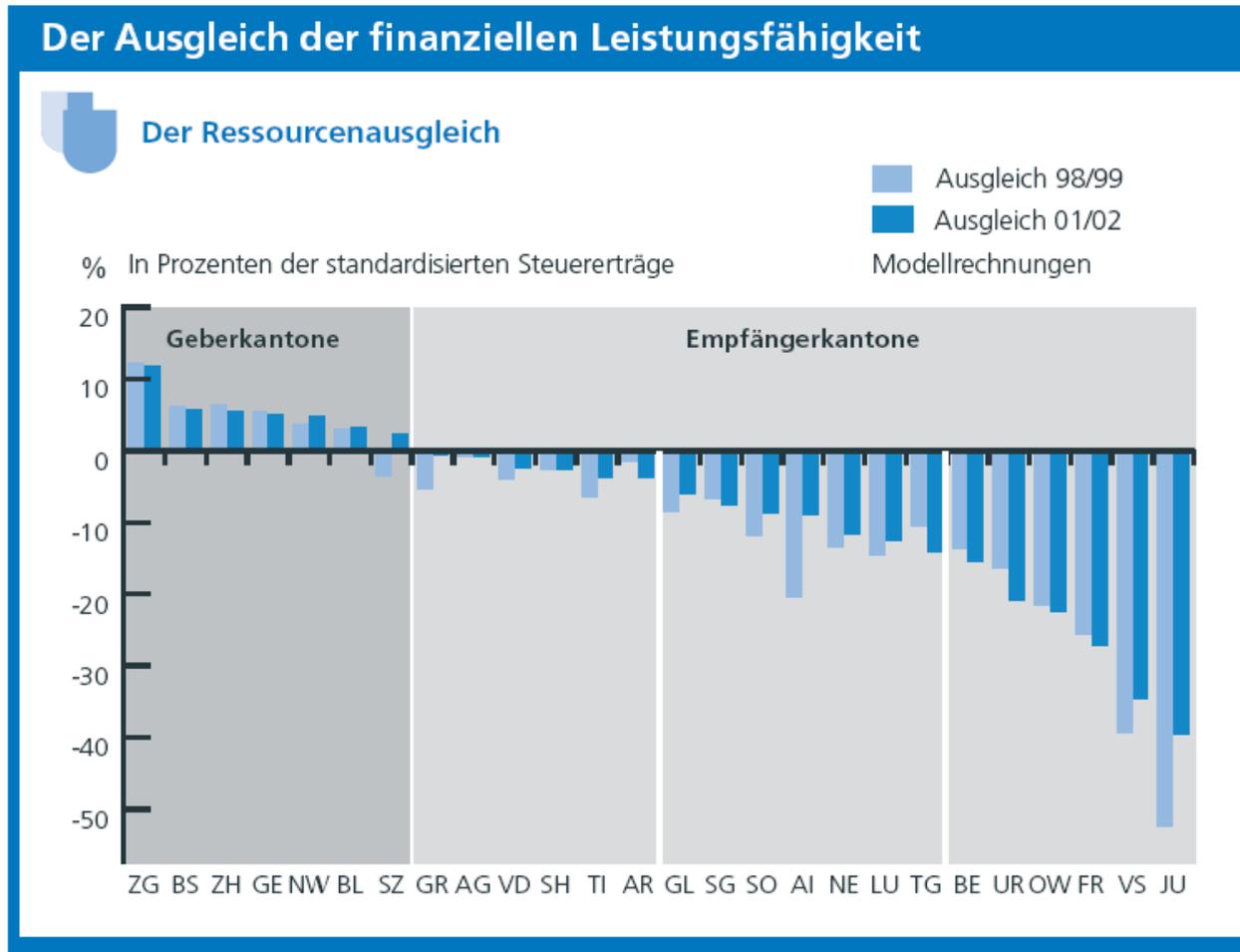
- оптимизированная по всем кантонам
- кто выигрывает  
= кто принимает решения  
= платит
- более эффективно

# Равномерное распределение финансов (в строгом смысле)



GCC = Компенсация географически-топографических затрат    SLC = Компенсация социально-демографических затрат  
HRL = Горизонтальное выравнивание ресурсов                      VRL = Вертикальное выравнивание ресурсов

# Реформа фискального выравнивания – выравнивание ресурсной базы



# Реформа фискального выравнивания – компенсация географически- топографических затрат

## Der Lastenausgleich



# Реформа фискального выравнивания компенсация социо-демографических затрат

Grundpfeiler	Bez.	Indikator	Quelle und Aufdatierung	Gewicht
Armut	A	Anteil Sozialhilfeempfänger an der Wohnbevölkerung	Sozialhilfestatistik (ab 2006 verfügbar), jährlich	40%
Altersstruktur	B	Anteil Einwohner im Alter von 80 Jahren und mehr an der Wohnbevölkerung	Bevölkerungsstatistik, jährlich	25%
Ausländerintegration	C	Anteil Personen mit Herkunft ausserhalb der Schweiz und ihrer Nachbarstaaten, die maximal 12 Jahre in der Schweiz leben, an der Wohnbevölkerung	Zentrales Ausländerregister, jährlich	35%

# Организация и роль муниципалитетов

# Муниципалитет – стандартная организация

## Граждане

- o Урна для голосования
- o Муниципальные собрания

## Муниципальный парламент (не обязательно)

## Аудиторский комитет

## Комитет по контролю (на добровольной основе)

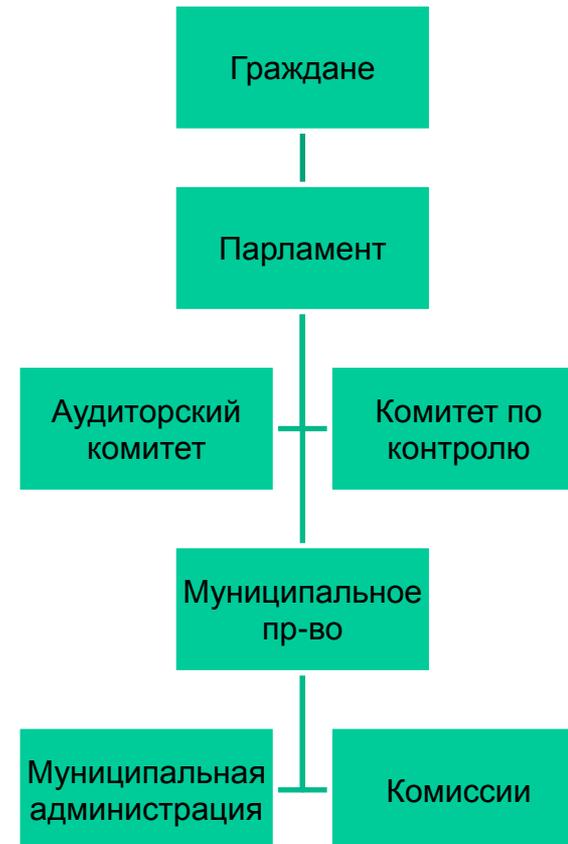
- o Рекомендации по полит. управлению
- o Участие в контрольном цикле

## Муниципальное пр-во

- o 3-7 членов / принцип коллегиальности
- o Избирается напрямую гражданами муниципалитета
- o Пропорциональное голосование распространено, но не является обязательным

## Комиссии

## Администрация



# Основные задачи муниципалитетов

## Организация муниципалитета

- Система управления
- Выборы местных органов управления
- Кадровые ресурсы

## Сбор налогов

- Налоги на уровне кантонов
- Местные налоги (муниципалитет, церковь)

## Обеспечение правопорядка / Службы спасения

- Инспекция по строительству
- Пожарные службы

## Регистрация

- Резидентов, рождения, смерти, браков

## Образование

- Начальные школы и дет. сады
- Музыкальные школы

## Социальное обеспечение

- Социальная помощь
- Дома для престарелых, дома с обеспечением ухода

## Здравоохранение

- На дому

## Транспорт

- Региональный и городской общественный транспорт
- Дороги муниципального значения

## Окружающая среда и развитие

- Канализация и отходы
- Территориальное планирование

## Культура, отдых, спорт

- Центры культуры, отдыха и спорта муниципального ведения (например, библиотеки, театры, музеи, концертные залы, стадионы, катки, бассейны, игровые площадки)

## Голосование и выборы

- Организация и проведение голосований и выборов федерального, кантонального и муниципального уровней

# Источники финансов муниципалитетов

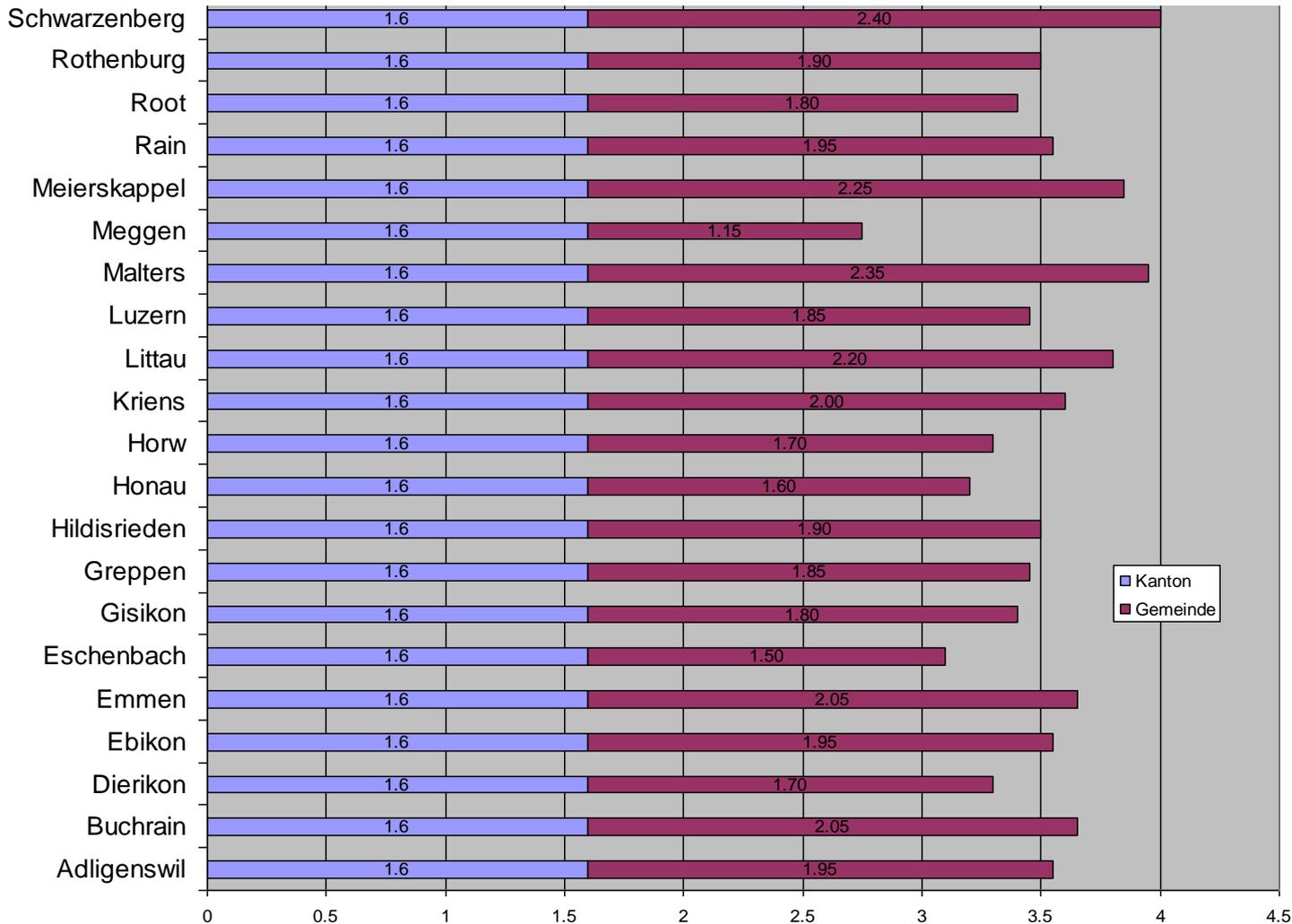


**Только 17%  
- гранты**

Данные за 2005 г.

# Различия в налоговой нагрузке в регионе Люцерн, данные за 2007 г.

**Только муниципальные налоги**  
**Высокие: Низкие = 2.1**



# Реформирование федерализма внутри кантонов

## Кантон Люцерн - "Люцерн '99 – Gemeindereform 2000+"

### - Длительность проекта 1997-2008

### - Задачи

- Более эффективные муниципалитеты
- Улучшение способности муниципалитетов отвечать потребностям граждан
- Более эффективное партнерство между муниципалитетами и кантонами

### - Содержание проекта

- Более эффективное распределение задач: разделение / сведение власти и обязанностей
- Более эффективное распределение финансовых ресурсов
  - **Уравнивание ресурсов**
  - **Компенсация затрат**
- Улучшение качества внешних структур
  - **Повышение эффективности сотрудничества между муниципалитетами**
  - **Соединение муниципалитетов**
- Повышение качества внутренних структур (новый муниципальный закон)
  - **Четкое разграничение между стратегическими и оперативными функциями:** роль правительства и администрации
  - **Больше управления** (новые инструменты планирования и контроля)
    - Среднесрочное планирование задач и финансов, ежегодный план, ежегодный бюджет (до этого, обязательными являлись только финансовый план и бюджет)
    - Подсчет затрат (с указанием полных затрат и обеспечением большей степени прозрачности)
    - Три варианта ежегодной бюджетной отчетности: подсчет затрат, новое государственное управление либо кассовая отчетность)
  - **Снижение уровня наблюдения со стороны кантонов** (больше ответственности муниципалитетов)
    - Ограничено четырьмя областями: демократические стандарты, верховенство закона, минимальные административные требования и наличие контролирующей системы. Контролирующая система должна существовать в рамках муниципального уложения – ежегодный бюджет, среднесрочное планирование, ежегодный план, ежегодный отчет.
    - Кантоны не могут вмешиваться в осуществление либо оценку политики, за исключением случаев, когда того требует специальный закон.
  - **Сотрудничество между муниципалитетами**

# Муниципальная автономия и государственная ответственность

- Реформирование федерализма → больше пространства для муниципалитетов
- Больше возможностей – больше рисков!
- Ответственность кантонов за муниципалитеты – да или нет?
- Проблема «риска недобросовестности».
- Строгие условия ответственности кантонов:
  - o Гарантии со стороны кантонов муниципалитетам
  - o Недостаточный надзор
  - o Прямая причина недостаточного надзора
    - Отмена гарантии нулевого дефицита
    - Только общее наблюдение