

# **Розподіл надходжень від ПДФО та система вирівнювання в Україні**

Середа, 3 березня 2021 р.

Тоні Левітас

# Розподіл надходжень від ПДФО: Загальний огляд

Органи місцевого самоврядування можуть одержувати частину надходжень від ПДФО двома способами:

**Субвенції:** Відсоток національних надходжень від ПДФО резервується для ОМС та розподіляється за формулою, зазвичай у розрахунку на одного мешканця.

- Кошти субвенції зазвичай не обмежені цільовим призначенням. Але також можуть надаватися цільові субвенції.

**Зарахування частки податку в місцеві бюджети:** Відсоток ПДФО повертається ОМС за *“місцем походження”* без будь-якої формули.

- У більшості країн Європи це найбільше джерело доходів.
- Місцем походження податку майже завжди визначається місце проживання платника.
- Майже в усіх країнах Європи частки ПДФО визначаються як доходи, якими ОМС можуть розпоряджатися на власний розсуд.
- Як правило, цей дохід супроводжується дотацією вирівнювання, що разом доводить доходи ‘бідніших’ ОМС до певного відсотку середнього показника надходжень від ПДФО на одного мешканця (80-90%).

# Розподіл надходжень від ПДФО в Україні

- Як у більшості країн Європи, частка ПДФО становить найбільше джерело доходів ОМС в Україні (40% у бюджетах міст обласного значення, 30% у бюджетах ОТГ; дані за 2018 р. без соціальних трансфертів).
- Як у більшості країн Європи, Україна має систему вирівнювання, яка надає дотації ОМС з доходами від ПДФО нижче національного середнього показника на одного мешканця.
- Але Україна є єдиною країною в Європі, яка визначає місцем походження цього податку ОМС, де офіційно зареєстрований роботодавець.
- Україна також відрізняється тим, що частка ПДФО не визначена чітко в законі як дохід, яким ОМС можуть розпоряджатися на власний розсуд.

# Визначення походження ПДФО

- По всій Європі місцем походження ПДФО визначено ОМС, де платник податку проживає (та голосує на виборах).
  - Наразі єдиним винятком є Румунія, де походження визначається місцем роботи. Певний час подібне правило було в Німеччині, дуже короткий період у Польщі, але не зараз.
- Це визначення узгоджує політичну юрисдикцію з фіскальною.
- Завдяки цьому громадяни знають, що вони голосують за місцевих посадовців, які відповідають за витрачання коштів їхніх податків.
- Це є вирішальним для підвищення інтересу громадян до своїх ОМС, а також для підзвітності ОМС перед громадянами.
- Це також забезпечує спрямування ПДФО туди, де люди фактично проживають і де потребується фінансування необхідних послуг.

# Визначення походження ПДФО

- В Україні місцем походження ПДФО визначено ОМС, де офіційно зареєстровано підприємство (а не там, де люди працюють, як це часто вважається).
- Це розриває зв'язок між сплатою податків та голосуванням на виборах, підриваючи підзвітність місцевого самоврядування.
- Це також спрямовує надмірні кошти у великі міста за рахунок менших ОМС, де багато працівників проживають та/або працюють.
- У свою чергу це послаблює систему вирівнювання, адже більша кількість одиниць потребують трансфертів від 'заможніших' ОМС та від центрального уряду.

# Визначення походження ПДФО: Рекомендації

- Слід невідкладно ввести вимогу, щоб усі підприємства реєстрували частки ПДФО своїх працівників у Податковій службі відповідно до їх фактичного місця роботи.
- Це не забезпечить ідеальну узгодженість між політичною та фіскальною юрисдикцією, але поліпшить ситуацію.
- Це також зменшить перефінансування великих міст та підвищить ефективність системи вирівнювання.
- Разом з цим, протягом наступних кількох років Україна має перейти на сплату ПДФО за місцем проживання платника, як в усіх країнах Європи.

# Яким видом доходів є частка ПДФО?

- Там, де ОМС одержують частину ПДФО за місцем походження, ці надходження часто визначаються як дохід, яким ОМС можуть розпоряджатися на власний розсуд.
- Іноді ці надходження визначаються як власні доходи ОМС, але технічно це не є коректним, адже ОМС не мають політичних повноважень встановлювати ставки.
- В Україні, ні Бюджетний кодекс, ні новий Закон про місцеве самоврядування не визначають частку ПДФО як дохід, яким ОМС можуть розпоряджатися на власний розсуд.
- Також у цих законах не визначено, яким видом доходів є ПДФО, але обидва вказують, що ці кошти мають використовуватися на фінансування **власних та делегованих функцій**. (ст.82-84, 89 БК; ст. 29 Закону про місцеве самоврядування)

# Яким видом доходів є частка ПДФО?

- Обидва закони також визначають, що відносно делегованих функцій ОМС діють від імені держави, і держава може скасовувати їхні рішення, якщо вважатиме, що ОМС не виконують своїх обов'язків.
- Обидва закони також визначають багато функцій делегованими, навіть якщо ОМС не одержують субвенції на їх забезпечення (наприклад, дошкільна освіта).
- Це означає, що уряд має право розпорядитися, щоб ОМС спрямовували надходження від ПДФО на делеговані функції, якщо вважатиме їх чинне фінансування місцевою владою недостатнім.



# Яким видом доходів є частка ПДФО?

- Чи скористається уряд таким правом залишається відкритим питанням.
- При цьому правова невизначеність щодо виду доходу є глибоко проблематичною, оскільки:
  - Без частки ПДФО лише 15-17% доходів ОМС законодавчо вважається доходами без цільового призначення.
  - Якщо надходження від ПДФО не є коштами, якими можна вільно розпоряджатися, і уряд має право вказувати, на що саме їх спрямовувати, тоді ОМС самостійно контролюють менше ніж 20% своїх бюджетів.
  - Це заважає плануванню в ОМС та надзвичайно ускладнює довгострокові інвестиції.
  - Кредитні установи не надаватимуть позики ОМС, якщо не будуть впевнені у надійності їх основного джерела доходів для повернення кредитів.

# Зміни у визначенні частки ПДФО: Рекомендації

- Бюджетний кодекс та Закон про місцеве самоврядування мають чітко визначити частку ПДФО як дохід, яким ОМС можуть розпоряджатися на власний розсуд.
- Деякі функції, визначені як делеговані, але не підкріплені субвенціями на їх забезпечення, мають бути визначені як власні функції ОМС.
- В обох законах слід ввести категорію ‘спільні податки’ і тим самим визнати, що багато послуг, які надаються ОМС, є одночасно державними і місцевими.

# Вирівнювання в Україні сьогодні

Система базується на показнику надходжень від ПДФО на одного мешканця, що є найважливішим місцевим доходом.

Якщо системи вирівнювання більшості інших країн включають інші доходи, українська система базується **лише** на ПДФО.

Система є невеликою: 8 млрд. грн. у 2018 році: 0,023% ВВП; 1,4% місцевих доходів.

- Польща – 0,86% ВВП, 5,5% місцевих доходів
- Словенія – 0,80% ВВП, 16% місцевих доходів
- Швеція – 1,7% ВВП, 13% місцевих доходів

Центральний уряд покриває лише 36% витрат системи.

- Польща – 79%; Швеція – 80%; Словенія 70-100%\*

# Вирівнювання в Україні сьогодні

Київ не робить внесків у систему ні як область, ні як місто обласного значення, при цьому маючи найвищий рівень достатку в країні:

- Доходи Києва на одного мешканця майже вдвічі вищі, ніж доходи інших міст обласного значення (17 250 грн. проти 9 500 грн.)
- 40% бюджету спрямовується на інвестиції. Для інших міст - 23%, для ОТГ - 19%.
- Київ докладає менше зусиль для збору податків, ніж ОМС: з 2018 року власні доходи Києва зросли на 4%, тоді як власні доходи міст зросли на 15%, а ОТГ – на 28%.

Міста обласного значення роблять найбільший внесок – 3,3 млрд. грн., але одержують найменше – 0,65 млрд. грн. (дані за 2018 рік).

	2016					2017					2018				
	Донори		Отримувачі			Донори		Отримувачі			Донори		Отримувачі		
	к-ть	млрд грн	к-ть	млрд грн	Різниця	к-ть	млрд грн	к-ть	млрд грн	Різниця	к-ть	млрд грн	к-ть	млрд грн	Різниця
Області	6	0.66	18	1.03	0.37	5	0.69	17	1.00	0.31	5	0.73	17	1.04	0.31
Міста обл. значення	61	2.77	52	0.41	<b>-2.36</b>	63	3.01	53	0.43	<b>-2.58</b>	65	3.33	52	0.65	<b>-2.68</b>
Райони	34	0.29	380	4.09	3.79	38	0.41	368	4.00	3.60	45	0.50	356	4.35	3.84
ОТГ	22	0.08	125	0.36	0.27	48	0.17	293	0.84	0.67	106	0.50	497	1.90	1.40
Усього	123	3.81	575	<b>5.88</b>	<b>-2.08</b>	154	4.28	731	<b>6.27</b>	<b>-2.00</b>	221	5.07	922	<b>7.93</b>	<b>-2.86</b>
Витрати центрального уряду на вирівнювання					<b>-2.08</b>					<b>-2.00</b>					<b>-2.86</b>
Стабілізаційна дотація					<b>-2.49</b>					<b>-1.24</b>					<b>-0.21</b>
Загальні витрати центрального уряду					<b>-4.57</b>					<b>-3.24</b>					<b>-3.07</b>
Вирівнювання як % від ВВП					<b>0.035 %</b>					<b>0.025 %</b>					<b>0.023 %</b>

# Рекомендації

- Включити до системи показники надходжень від акцизного податку та єдиного податку (лише 3 та 4 групи, для яких ставка єдиного податку встановлюється на центральному рівні та не потребує стандартизації).
- Зменшити обсяги реверсної дотації, яку сплачують міста обласного значення та ОТГ, для стимулювання розвитку середніх і малих міст.
- Зобов'язати Київ робити внески до системи.
- Збільшити внесок уряду шляхом перенесення частини від 84 млрд. грн 'дискреційних' грантів (2018 р.), які наразі уряд витрачає 'локально', в систему вирівнювання.

# Рекомендації

- Розглянути можливість змінити розподіл податку на прибуток підприємств серед областей за місцем роботи працівників.
- Після моделювання усіх витрат та впливу системи вирівнювання доходів, створити окремий, закритий державний фонд (наприклад,  $x\%$  ВВП або  $y\%$  ПДФО) для підтримки ОМС з винятковими потребами у видатках, обумовленими такими чинниками, як:
  - надзвичайна низька густота населення
  - надзвичайно високий рівень безробіття
  - велика кількість внутрішньо переміщених осіб
  - надзвичайно велика частка людей похилого віку

Дякую за увагу!