

# Роздуми про систему вирівнювання в Україні

Тоні Левітас, Ясмiна Джикiч  
SKL International/SALAR/SIDA  
Київ – 24 сiчня, 2020 р.

# План презентації

- Для чого вирівнювати?
- Ключові питання будови систем вирівнювання
- Вирівнювання в Україні на сьогодні
- Рекомендації щодо посилення вирівнювання в Україні
- Обговорення

# Для чого вирівнювати?

Упродовж останніх 70 років національні уряди проводили дедалі більшу децентралізацію надання публічних послуг, передаючи їх демократично обраним органам місцевого самоврядування.

Рушієм цього тренду є ідея, що в багатьох випадках органи місцевого самоврядування можуть надавати публічні послуги більш **ефективно** та **результативно**, ніж центральний уряд.

Натомість лише місцевих податків недостатньо для фінансування всіх публічних послуг, які ми обґрунтовано хотіли б, щоб надавалися місцевим самоврядуванням.

У результаті, чим більше ми покладаємо роботи на органи місцевого самоврядування, тим більше вони стають залежними від субвенцій і трансфертів центрального уряду, включаючи частки національних податків, таких як ПДФО та податок на прибуток підприємств.

# Для чого вирівнювати?

У літературі це називається **‘парадоксом децентралізації’**.

Водночас, у будь-якій країні податкова база ОМС – їх відносна заможність – завжди дуже сильно відрізняється серед різних адміністративно-територіальних одиниць.

Усе це означає, що децентралізація суттєвих публічних послуг на рівень ОМС зазвичай призводить до необхідності:

- збільшення їх залежності від субвенцій та трансфертів з центрального бюджету та
- запровадження спеціальних субвенцій та трансфертів, які забезпечують додаткові ресурси для бідніших ОМС.

# Для чого вирівнювати?

Стаття 9(5) Європейської хартії місцевого самоврядування:

*Захист фінансово слабших органів місцевого самоврядування потребує запровадження процедур фінансового вирівнювання або рівнозначних заходів, спрямованих на виправлення наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і покладеного на них фінансового навантаження.*

Країни, в яких важливі публічні послуги децентралізовані та надаються органами місцевого самоврядування, мають надавати біднішим ОМС додаткові ресурси для того, щоб усі громадяни мали доступ до публічних послуг принаймні на рівні мінімальних стандартів.

Сплеск популізму та його зв'язок з розривом між міським та сільським життям підкреслюють необхідність потужних систем вирівнювання.

# Ключові питання будови систем вирівнювання

У середньому країни ОЕСР витрачають 2,3% ВВП (4,8% публічних видатків) на 'вирівнювання' (без США; Blochliger et. al. OECD, 2007).

Але системи вирівнювання кардинально відрізняються в різних країнах, що ускладнює спроби робити порівняння.

Ці системи також обумовлені конфігураціями оподаткування, навколо яких вони будуються.

Оскільки по суті вирівнювання стосується перерозподілу, воно завжди є суперечливим.

Немає наукового способу визначити, наскільки глибокою чи широкою має бути система вирівнювання в конкретній країні, або якою має бути її структура. Натомість існують кращі та гірші практики.

# Ключові питання будови систем вирівнювання

1. Чи має система ґрунтуватися на загальному гранті або на вирівнюванні доходів бідніших ОМС відносно певного відсотку від національного середнього показника (дотації вирівнювання)?
2. Які місцеві доходи мають бути включені до системи і відносно яких має здійснюватися вирівнювання?
2. Чи повинна система намагатися враховувати відмінності у вартості місцевих послуг (вирівнювання видатків) і якщо так, то яким чином?
3. Яка частина витрат цієї системи має покриватися центральним урядом, і яка частина – самими органами місцевого самоврядування (вертикальний та горизонтальний виміри)?

# Загальний грант чи дотації вирівнювання

Існує дві основні стратегії вирівнювання фіскальної спроможності органів місцевого самоврядування.

Першою є забезпечення всіх ОМС суттєвою часткою загальних доходів через загальний грант, яким ОМС мають право вільно розпоряджатися.

Другою є надання додаткових коштів лише тим ОМС, чиї надходження на одного мешканця в рамках конкретного переліку місцевих доходів є нижчими, ніж середній показник по країні.

У більшості країн прийнято одну чи іншу стратегію: зокрема Україна та Польща використовують лише першу, а Чехія та Албанія лише другу. При цьому в Німеччині застосовуються обидві стратегії.



# Загальний грант чи дотації вирівнювання

У деяких країнах розмір загальних грантів визначається щороку рішенням центрального уряду про бюджет – це жахлива практика.

Частіше розмір грантів визначається законом як:

- відсоток певного національного податку (Усі непрямі податки в Боснії);
- відсоток ВВП (Албанія)
- Відсоток декількох національних податків (X% ПДВ + Y% ПДФО + Z% у Чехії)

Як правило, від 60% до 100% цих грантів надаються ОМС у розрахунку на одного мешканця – що по суті є 'вирівнюванням'.

Іноді частина гранту надається з урахуванням інших чинників, наприклад:

- 15% для ОМС з низькою щільністю населення – Албанія;
- 5% для "слаборозвинених" ОМС – Боснія.

# Загальний грант чи дотації вирівнювання

Іноді до показника кількості населення певних ОМС застосовуються певні додаткові фактори або множники:

- 20% для Праги та 10% для інших великих міст Чехії;
- для ОМС з високою та низькою щільністю населення – за прогресивною шкалою у Бранденбурзі.

Перевагою систем загальних грантів є те, що вони загалом є простішими.

Але в таких системах також є тенденція до зменшення важливості мобілізації місцевих доходів, адже вся увага зосереджена на державі.

Разом з цим, варто розглянути запровадження компоненту загального гранту в українській системі внутрішніх міжурядових фінансових відносин.

Більш конкретним питанням при цьому є те, чи повинні інші доходи, крім ПДФО, враховуватися при розрахунку грантів вирівнювання.

# Які доходи повинні бути включені до системи?

Чим більше місцевих доходів включено до розрахунку гранту вирівнювання, тим більш 'вирівнюючою' буде система.

Але добре продумана та побудована система не повинна дозволяти ОМС збільшувати розміри грантів за рахунок зменшення зусиль збирати податки.

ОМС не зможуть зменшувати ці зусилля, якщо всі доходи, які враховуються при вирівнюванні, є **'спільними податками'**, база, ставки та справляння яких повністю контролюється центральним урядом (наприклад: ПДФО, податок на прибуток підприємств, акцизний податок).

У більшості країн, чиї системи вирівнювання будуються на загальних грантах, враховують усі спільні податки (Польща, Німеччина).

# Які доходи повинні бути включені до системи?

Деякі країни також включають до системи вирівнювання деякі **власні податки** ОМС (Швеція, Канада, США).

Але при цьому надходження від власних податків, показники яких використовуються в системі вирівнювання, **“стандартизуються”** шляхом застосування середньої ставки податку серед усіх ОМС, помножену на податкову базу кожного ОМС.

“Стандартизація” не дає ОМС збільшувати одержувані кошти вирівнювання шляхом зниження податкових ставок та/або неповного охоплення бази.

Це також захищає ОМС, які встановлюють вищі ставки податків, ніж середній показник, від зменшення розміру гранту вирівнювання (або збільшення внеску, який вони сплачують у систему).

# Які доходи повинні бути включені до системи?

Але власні податки можна стандартизувати, лише якщо центральний уряд знає і ставки податків у кожному ОМС, і податкову базу кожного ОМС.

Однак часто таких повних відомостей немає.

У Польщі місцеві податки на нерухомість були включені до системи, але не стандартизовані, оскільки центральний уряд не мав інформації про податкові бази кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Через це збирання податку провалилося в багатьох сільських ОМС.

Місцеві збори ніколи не повинні включатися до розрахунку грантів вирівнювання, оскільки ці надходження не можна стандартизувати.

# Вирівнювання доходів та вирівнювання доходів і видатків

Вирівнювання видатків – це спроба врахувати відмінності ОМС щодо попиту та/або вартості надання публічних послуг.

У більшості країн вирівнювання видатків здійснюється хоча б певною мірою.

Якщо ОМС здійснюють управління школами, субвенції на освіту завжди містять коефіцієнти, які забезпечують більше грошей для сільських територій, де утримання шкіл є більш дорогим.

У деяких країнах системи базуються на комплексному наборі норм видатків для ОМС, які мають географічні, демографічні особливості та/або особливості ринку праці (Скандинавські країни).

Але такі системи потребують надійних багаторічних даних про питомі витрати на надання публічних послуг та використовують складні формули, які можуть викликати гарячі політичні дебати.

# Вирівнювання доходів та вирівнювання доходів і видатків

Частіше вирівнювання видатків обмежується конкретною сферою послуг, прикладом чого є освіта.

Або вирівнювання видатків ґрунтується на приблизних оцінках різниці в попиті та/або вартості публічних послуг в ОМС різного розміру або з різною щільністю населення.

У таких системах зазвичай виділяється додаткове фінансування великим міським територіям та/або малонаселеним сільським районам (Німеччина, Польща, Чехія, Сербія, Албанія).

У багатьох системах також застосовуються спеціальні коефіцієнти для гірських районів, ОМС з високим рівнем безробіття чи інших 'особливих випадків'.

# Вирівнювання доходів та вирівнювання доходів і видатків

Існує кілька країн, де обчислюються норми видатків на місцеві послуги, а гранти вирівнювання визначаються з урахуванням різниці між цими нормами та стандартизованими доходами ОМС (Швеція, Словенія).

Частіше дуже приблизно оцінюються відмінності в попиті на публічні послуги та вартості їх надання на основі кількості або щільності населення ОМС.

При цьому часто припускається, що вартість та/або попит на публічні послуги на 10-25% вище у столицях, інших великих містах або малонаселених сільських ОМС (Німеччина, Польща, Чехія, Сербія, Албанія).



# Вертикальне та горизонтальне вирівнювання

У більшості країн витрати на вирівнювання спільно фінансуються центральним урядом та ОМС, коли заможніші ОМС віддають певну частину коштів для фінансування бідніших.

Але практично в усіх країнах більшість витрат на вирівнювання покривається центральним урядом:

- Польща - 79%
- Швеція - 83%
- Словенія - 70%

У багатьох країнах центральний уряд обмежує свої фінансові зобов'язання визначенням максимального обсягу коштів, які підуть на вирівнювання, або використовуючи закриті фонди, або встановлюючи верхній поріг свого внеску в цю систему.

# Вирівнювання в Україні на сьогодні

Система вирівнювання ґрунтується на показниках надходжень від ПДФО на одного мешканця, що є найважливішим джерелом місцевих доходів.

Але на відміну від інших країн, ПДФО сплачується в місцеві бюджети за місцем роботи (у дійсності там, де штаб-квартира компанії), а не за місцем проживання платників податків.

Це не є справедливим, адже кошти не йдуть туди, де люди потребують відповідної інфраструктури, зокрема шкіл.

Це не є ефективним, адже міські центри одержують надмірні кошти, а передмістя недоотримують фінансування, внаслідок чого потребують дотацій вирівнювання.

Практично в усіх країнах, де від ПДФО ОМС одержують надходження, ПДФО повертається місцевим органам влади, в яких проживають платники податків.

# Вирівнювання в Україні на сьогодні

У деяких штатах США, і донедавна у кількох землях Німеччини, певна частина надходжень від ПДФО повертається/лась до ОМС, де платники податків працюють, але більша частина сплачується за місцем проживання.

Також, українська система базується лише на показнику надходжень від ПДФО, тоді як у більшості країн системи вирівнювання враховують також інші доходи.

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 на сьогодні

Київ не робить внесків у систему ні на рівні областей, ні на рівні ОМС, попри те, що це найбагатше місто 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%.

Райони вирівняні до того ж рівня, що і міста обласного значення та ОТГ, попри те що вони НЕ ВІДПОВІДАЮТЬ за інфраструктуру.

У результаті, райони практично нічого не сплачують у систему вирівнювання (0,5 млрд. грн. у 2018 р.), але одержують найбільше (4,35 млрд. грн.)

Міста обласного значення сплачують у систему найбільше (3,3 млрд. грн.), але одержують найменше (0,65 млрд. грн.).

	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

1. Зменшити обсяг коштів вирівнювання, які спрямовуються районам, шляхом створення окремого, більш низького порогу вирівнювання. Заощаджені кошти спрямувати на посилення вирівнювання міст обласного значення та ОТГ.
2. 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).
3. Зменшити обсяги реверсної дотації, яку сплачують міста обласного значення та ОТГ, для стимулювання розвитку середніх і малих міст.
4. Зобов'язати Київ робити внески до системи.
5. Збільшити вклад Уряду, шляхом перенесення частини від 84 млрд. грн «дискреційних» грантів, які Уряд зараз витрачає «локально» в систему вирівнювання.

# Рекомендації

6. Зібрати дані та провести моделювання для оцінки впливу передачі ПДФО (повністю або частково) містам обласного значення та ОТГ, де проживають платники податків.
7. Запланувати передачу ПДФО (повністю або частково) містам обласного значення та ОТГ, де люди проживають, у 2021 фінансовому році.
8. Зібрати дані та провести моделювання для оцінки впливу розподілу податку на прибуток підприємств серед областей на основі того, де компанії працевлаштовують своїх працівників.
9. Запланувати зміну розподілу податку на прибуток підприємств серед областей на основі працевлаштування.

# Рекомендації

10. Після моделювання повних витрат та впливу системи вирівнювання доходів, створити окремий, закритий державний фонд (наприклад,  $x\%$  ВВП або  $Y\%$  ПДФО) для підтримки міст обласного значення та ОТГ з винятковими потребами у видатках, обумовленими такими чинниками:

- Надзвичайна низька щільність населення
- Надзвичайно високий рівень безробіття
- Висока кількість внутрішньо переміщених осіб
- Надзвичайно висока частка людей похилого віку

Дякую за увагу!