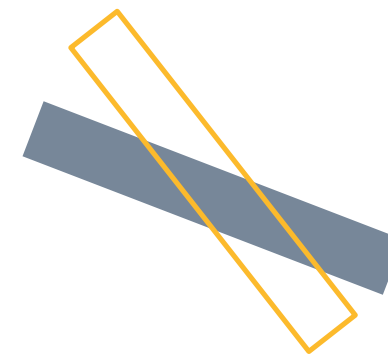


Ентоні Левітас, SKL/SIDA

Фінансові Підґрунтя Місцевого Урядування Незалежність та Розвиток: Розподіл податку на доходи фізичних осіб в ЄС та Україні

10 грудня 2020 р.



Огляд розподілу податку на доходи фізичних осіб

ПДФО може бути розділений з місцевим самоврядуванням (МС) двома шляхами:

Субвенція: відсоток національних надходжень від ПДФО призначений для МС та розподіляється за формулою, як правило, на душу населення.

- Субвенція (грант), в основному, використовується МС вільно. Але може бути «зарезервованою» на певні цільові витрати.

Розчеплення податку: процент ПДФО, що повертається до МС «за походженням» без використання формули розподілу.

- Єдине найбільше джерело доходу МС у більшості країн Європи.
- «Походження» податку майже завжди визначено – місце проживання людей.
- У більшості країн Європи ПДФО визначається як ресурс, що використовується МС вільно.
- Зазвичай супроводжується дотаціями вирівнювання - надання біднішим ОМС певного % від середнього надходження ПДФО на душу населення (80-90%)

Розподіл ПДФО в Україні

- Як і у більшості європейських країн, частка ПДФО є єдиним найбільшим джерелом доходів МС в Україні. (40% бюджетів міст обласного значення, 30% бюджетів ОТГ - у 2018, без урахування соціальних виплат).
- Як і в більшості країн Європи, в Україні існує система вирівнювання, яка надає дотацію МС, чиї доходи від ПДФО нижче середнього національного показника на душу населення.
- Але Україна є єдиною країною в Європі, яка зараховує ПДФО до ОМС в якому зареєстрована юридична адреса працедавця.
- Унікальність України ще в тому, що ПДФО законодавством не визначено як доходи МС, якими можна вільно розпоряджатися.

Визначення походження ПДФО

- В Європі, походження ПДФО визначається за місцем, де проживає платник податків (і де він/вона голосує)
 - Тільки Румунія є винятком, де походження ПДФО визначається за місцем роботи. Дещо схоже було у Німеччині та Польщі. Але зараз це змінилося.
- Це визначення «прирівнює» політичну юрисдикцію до фіскальної юрисдикції.
- Воно передбачає те, що громадяни знають, що вони голосують за посадових осіб, які є відповідальними за витрачання їх податків.
- Це є важливим для підвищення інтересу громадян до місцевого самоврядування, і, таким чином, - підзвітності МС перед громадянами.
- Воно також передбачає, те, щоби частка ПДФО надходила до МС, в яких фактично проживають люди і де вони отримують необхідні послуги.

Визначення походження ПДФО

- В Україні походження ПДФО закріплюється за ОМС де зареєстровано підприємство (а не, як часто думають, там, де фактично працюють люди).
- Це порушує взаємозв'язок між сплатою податків та голосуванням, і негативно впливає на підзвітність МС.
- Це також призводить до надмірного фінансування великих міст за рахунок менших громад, в яких живуть та працюють багато робітників.
- Це, в свою чергу, послаблює ефективність системи вирівнювання, тому що більше ОМС потребують дотацій від багатших громад та державного бюджету.

Визначення походження ПДФО: рекомендації

- Усі підприємства мають сплачувати ПДФО за фактичним місцем роботи працівників.
- Це не забезпечить того, що політична та фіскальна юрисдикції будуть ефективно збалансовані. Але це покращить ситуацію.
- Це призведе до зменшення пере-фінансування великих міст, та підвищить ефективність системи вирівнювання.
- А протягом наступних років Україна має перейти на зарахування ПДФО за місцем проживання платників податків, як це відбувається у решті країн Європи.

Яким видом доходу є частка ПДФО?

- Коли розчеплення ПДФО відбувається «за походженням» – це, зазвичай, визначається як дохід, яким МС може вільно розпоряджатися.
- Іноді ця частка ПДФО вважається «власним доходом», але технічно - це помилка, оскільки ОМС не є політично відповідальним за встановлення ставок цього податку.
- В Україні, ні у Бюджетному кодексі, ні у проекті закону про місцеве самоврядування не визначено частку ПДФО, як дохід, яким МС може вільно розпоряджатися.
- Ні один із законів не визначає – яким видом доходу є ПДФО. Але обидва закони зазначають, що він має використовуватись для фінансування як власних так і делегованих повноважень. (Ст. 82-84 та 89 Бюджетного кодексу; ст. 29 закону про Місцеве самоврядування)

Яким видом доходу є частка ПДФО?

- Обидва закони також вказують на те, що в частині делегованих повноважень, МС діють від імені держави, а держава може відмінити їхні рішення, якщо вона (держава) вважає, що МС не виконують свої повноваження.
- Обидва закони також визначають багато повноважень МС делегованими, навіть якщо МС не отримують асигнувань для виконання цих повноважень. (напр. дошкільна освіта).
- Це означає, що Уряд має право вказувати МС витратити їхню частку ПДФО на делеговані повноваження, якщо він (Уряд) вважає, що МС витрачають недостатньо.

Яким видом доходу є частка ПДФО?

- Відкритим питанням є те чи Уряд буде це робити.
- Але законодавча невизначеність, щодо того, яким видом доходу є частка ПДФО, є глибоко проблематичною, бо:
 - Без частки ПДФО тільки 15-17% доходів МС вважаються за такі, якими МС може вільно розпоряджатися;
 - Якщо Уряд має право вказувати, як використовувати частку ПДФО, тоді, МС мають контроль тільки над менш ніж 20% власних бюджетів.
 - Це підриває систему планування МС та значно ускладнює довгострокові інвестиційні проекти.
 - Кредитори не позичатимуть грошей МС, якщо вони не впевнені, що їхнє головне джерело прибутку не буде доступним для погашення кредитів.

Перерозподіл частки ПДФО: рекомендації

- Бюджетний кодекс та закон про місцеве самоврядування мають чітко визначити частку ПДФО, як дохід, яким МС можуть вільно розпоряджатися.
- Деякі функції, що були надані МС як делеговані повноваження, та які не підкріплені відповідними субвенціями, мають класифікуватись як власні повноваження.
- Категорія «спільних повноважень» має бути введена у обидва закони, визнаючи той факт, що багато послуг, які надаються ОМС є водночас національними (державними) та місцевими.

**Дякую за
увагу!**