



Як Україна має спрямовувати частку ПДФО громадам після завершення війни?

Тоні Левітас

Проект SKL/SIDA “Підтримка децентралізації в Україні”

6 листопада 2023 р.

Anthony_Levitas@brown.edu

Громади і відбудова України

- Вже 30 років українці демонструють неймовірну креативність, стійкість та мужність у боротьбі за незалежну, демократичну країну.
- Російське повномасштабне вторгнення, спричинивши невимовні страждання й вимушене переселення мільйонів, активізувало рішучість українців самим вирішувати власні справи.
- Після війни перед Україною постане завдання стимулювати повернення громадян до місць, які вони полишили, та одночасно розбудовувати інституції, здатні спрямовувати енергію та надії на швидку відбудову країни.
- У цьому громади відіграватимуть центральну роль.
- Однак громади не будуть здатні виконувати свої демократичні чи економічні обіцянки, доки їхнє основне джерело доходів – надходження ПДФО – не буде зараховуватися туди, де люди проживають і голосують на виборах.

Чинні дебати про зарахування ПДФО – це хибні дебати

До сьогодні дебати в Україні велися навколо питання, чи має ПДФО зараховуватися в бюджети громад за місцем роботи чи місцем проживання.

Це не має бути предметом дискусій.

Наскільки б складно не було для уряду забезпечити прив'язку сплати податків особою до місця її проживання, зарахування ПДФО за місцем роботи є хибним і гальмуватиме розвиток громад, допоки ця система існуватиме.

- Це розриває зв'язок між голосуванням на виборах і сплатою податків, не мотивує громадян до активної участі та підриває підзвітність місцевої влади в громадах.
- Це створює для адміністративних центрів непропорційно великі бюджетні надходження й недостатньо фінансує громади, де проживають та одержують більшість публічних послуг мешканці, які їздять на роботу в іншу громаду.

Чинні дебати про зарахування ПДФО – це хибні дебати

- Це порушує ідею того, що податок на доходи має включати податок з усіх джерел доходів.
- Це покладає тягар розподілу публічних доходів на підприємства, коли це має бути функцією держави.
- Це ускладнює або взагалі унеможливлює раціональне зарахування податків працівників, які працюють у різних локаціях або з дому.
- Це спонукає голів громад вести перемовини з підприємствами стосовно того, де саме реєструвати їхніх працівників.
- Україна є єдиною країною в Європі, крім Румунії, де ПДФО зараховується за місцем роботи (але стосовно Румунії йдеться про набагато меншу частку).
- Також можна дискутувати що це порушує Європейську хартію місцевого самоврядування.

Чинні дебати про зарахування ПДФО – це хибні дебати

Якщо говорити коротко, чинна система є неузгодженою, несправедливою та неефективною.

- Криза з військовим ПДФО зробила це очевидним.
- Щоб заохотити українців повертатися додому та спрямувати їх креативність, згуртованість та винахідливість на швидку відбудову країни, частки ПДФО громад мають сплачуватися там, де люди живуть і голосують.
- Технічно це потребуватиме величезної роботи, деталі та труднощі якої є предметом обговорення наступної панелі.
- Тут я хотів би обговорити деякі можливості зарахування ПДФО, які варто представити, особливо зважаючи на кризу з військовим ПДФО.

Варіанти спрямування часток ПДФО у Європі

Існує три окремі способи того, як держава спрямовує частину ПДФО муніципалітетам:

- 1. Субвенції:** Певний відсоток загальних надходжень податку на національному рівні розподіляється серед муніципалітетів за формулою.
 - Чехія, Словаччина, Грузія, Угорщина, Вірменія, Північна Македонія, **Словенія**
- 2. Принцип походження податку:** Муніципалітети одержують частку ПДФО, сплаченого платниками податку, які **живуть і голосують на відповідній території**.
 - Норвегія, Польща, Німеччина, Латвія, Естонія, Литва, **Хорватія**, Сербія, Бельгія, Іспанія, Італія, Боснія і Герцеговина, **Словенія** (деякі штати у США)
- 3. Власні доходи:** Муніципалітети визначають ставку податку в межах, визначених на національному рівні.
 - Швеція, Данія, Фінляндія, Ісландія (як місцеві додаткові збори: **Хорватія, США**)

Варіанти спрямування часток ПДФО у Європі

- Кожен з цих методів має переваги і недоліки.
- Більш того, одночасно можуть використовуватися більш ніж один або навіть усі методи. Наприклад:
- У Словенії муніципалітети одержують більшість доходів від частки ПДФО, яка розподіляється за принципом походження податку. Але при цьому частка ПДФО, яка зараховується до державного бюджету, також використовується для фінансування системи вирівнювання.
- У Хорватії муніципалітети одержують більшість доходів від частки ПДФО, яка розподіляється за принципом походження податку. Але при цьому великі міста встановлюють додатковий відсоток до ставки ПДФО. (Подібний підхід застосовується у деяких штатах США.)
- Теоретично, країна може зараховувати більшу частину ПДФО за принципом походження податку, а також використовувати частку для фінансування системи вирівнювання та дозволяти муніципалітетам встановлювати додаткові місцеві ставки.

Спрямування ПДФО через субвенції

- Таку систему легко адмініструвати, оскільки уряду немає потреби знати, де проживають платники податку, щоб спрямовувати частину надходжень органам місцевого самоврядування.
- Така система також має потужний ефект вирівнювання (перерозподілу), оскільки найважливішим коефіцієнтом для розподілу коштів субвенції майже завжди є кількість мешканців.
- З іншого боку, це послаблює мотивацію виборців активно взаємодіяти з місцевою владою та вимагати підзвітності, оскільки немає зв'язку між їхніми податками та місцевим бюджетом.
- Це також послаблює мотивацію місцевої влади серйозно займатися питанням економічного розвитку, оскільки немає прямого зв'язку між створенням робочих місць та місцевим бюджетом.

Спрямування ПДФО за походженням податку

- Спрямування частки ПДФО за місцем проживання мотивує виборців займати активну позицію по відношенню до місцевої влади та вимагати підзвітності, оскільки вони знають, що ця влада витрачає 'їхні' податки.
- Це також спонукає місцеву владу намагатися створювати робочі місця на своїй території та приваблювати нових мешканців, *стимулюючи збалансоване зростання*.
- Однак така система зарахування ПДФО потребує наявності актуальної інформації про місце проживання платників податку, а також ІТ систем, необхідних для того, щоб прив'язати податки на доходи до місця проживання.
- Це також вимагає ефективної системи вирівнювання для надання додаткового фінансування громадам зі слабкою податковою базою.
- Крім цього, ця система не створює настільки потужні стимули для виборців щодо підзвітності місцевої влади, як система, в якій місцеві посадовці відповідають за визначення певного відсотку (або всієї ставки) ПДФО, що сплачують мешканці.

ПДФО як власний дохід: додаткові місцеві ставки

- Надання муніципалітетам суттєвого контролю щодо ставок ПДФО створює найпотужнішу мотивацію до активної участі та підзвітності, оскільки платники податку знають, що їхні податки головним чином визначаються тими, кого вони обирають.
- Але складно визначити, якою мірою ставка податку може визначатися органами місцевого самоврядування, і скільки має залишати за собою держава.
- Потужні механізми вирівнювання також є необхідними, щоб така система добре працювала.
- При цьому надання більшим муніципалітетам права встановлювати невеликі додаткові ставки може бути використано для розширення переліку можливих джерел доходів, **включаючи запозичення**, а також для посилення підзвітності на місцевому рівні.

Що може бути зроблено в Україні?

- Не має бути сумнівів у тому, що в подальшому в Україні відповідна частина ПДФО має спрямовуватися в громади за місцем проживання платників. Це буде складно зробити. Але це має бути метою.
- У майбутньому, Україна також може розглядати надання найбільшим громадам права встановлювати додаткові місцеві ставки ПДФО для стимулювання мобілізації місцевих доходів, запозичень та підзвітності за принципом 'знизу вверх'.
- При цьому криза з розподілом військового ПДФО також вказала на інші можливості, особливо з огляду на побоювання, що вилучення всього військового ПДФО може спровокувати кризу для фінансового стану громад.
- Певна частина чи всі надходження військового ПДФО можуть використовуватися для фінансування субвенції громадам у розрахунку на одного мешканця.
- У результаті цього буде одержано розподіл військового ПДФО, який буде подібним до розподілу за місцем проживання військовослужбовців.

Що може бути зроблено в Україні?

- Це також зменшить потребу в коштах вирівнювання.
- Після війни розподіл частини чи всіх надходжень ПДФО військовослужбовців у розрахунку на одного мешканця можна зберегти, щоб допомогти фінансувати систему вирівнювання.
- Або цей підхід можна розширити, створивши більшу систему, й розподіляти більшу частину національного ПДФО через субвенцію.
- Але це не потребуватиме скасування зарахування більшості ПДФО за місцем проживання платників податку.
- Це також не перешкоджатиме запровадженню додаткових ставок ПДФО у великих містах.
- Навпаки, розподіл частини чи всіх надходжень ПДФО військовослужбовців у розрахунку на одного мешканця може бути корисною сходиною до кращої системи в майбутньому.



Дякую за увагу!
А також за Вашу мужність і силу духу!!