



ВИРІВНЮВАННЯ

Європейська практика та її прийнятність в Україні

1. Вступ

1.1. Даний документ розглядає основні питання, що виникають при застосуванні стратегії вирівнювання:

Фокус: що вирівнювати?

Ступінь: яка частка розглядається?

Метод: які інструменти застосовуються?

Величина: як визначити розбіжності?

2. Фокус: що вирівнювати?

2.1. Рада Європи рекомендувала використовувати системи вирівнювання для “надання місцевим органам влади, якщо вони бажають, можливості забезпечити схожий вибір та рівень послуг при однакових ставках місцевих податків”.

2.2. З тим щоб досягнути цього необхідно буде пом’якшити

(1) розбіжності між місцевими прибутковими базами, тобто між потенційним розміром місцевих прибутків, припускаючи схожий рівень досягнень у сфері податкових ставок, ефективності збору і т.д.

(2) розбіжності у місцевих потребах в муніципальних послугах, що визначаються наступними факторами:

- розбіжності у віковій структурі (пропорція дітей шкільного віку, людей похилого віку і т.д.)
- розбіжності у соціальній структурі (неповні сім’ї, безробітні, меншини і т.д.)
- розбіжності в умовах навколишнього середовища, економічних умовах, що вимагають реабілітації

(3) розбіжності у вартості надання еквівалентного рівня послуг по причині наступних факторів:

- різниця у рівнях зарплати та вартості землі
- низька густина населення, що впливає на збільшення загальної вартості утримання таких закладів як школи
- висока густина населення, що впливає на збільшення вартості таких послуг як збір сміття та утримання доріг.

3. Ступінь: до якого рівня вирівнювати фіскальні умови

3.1. Рекомендації Ради Європи вимагають повної рівності між місцевими органами влади у рівні послуг, які вони можуть надати виходячи із схожого рівня прибуткових “досягнень”. На практиці цього вдалося досягнути лише

Великобританії. Шведська система стоїть недалеко від рівноправ'я – тут перерозподіл базується на 95% середнього доходу на душу населення, що піддається оподаткуванню, та повного середнього рівня витрат на душу населення. Інші країни досягли лише часткового вирівнювання. Наприклад датська система намагається зменшити розриви між доходами на душу населення найбагатших місцевих громад із доходами інших громад.

3.2. Фактори які впливають на ступінь вирівнювання включають:

- (1) ступінь різниці між місцевими органами влади та масштабом наявних ресурсів для їх подолання
- (2) розповсюдження місцевої відповідальності на персональні послуги, такі як освіта
- (3) ступінь політичного обов'язку щодо реалізації вирівнювання.

4. Методи: які канали перерозподілу використовуються?

4.1. Вирівнювання за допомогою загального гранту (дотації)

Наступні випадки є прикладами вирівнювання через загальні гранти:

Великобританія: Уряд рахує для кожного регіону Оцінку Стандартних Витрат (Standard Spending Assessment - SSA); це представляє приблизну вартість послуг, за які місцеві органи несуть відповідальність в залежності від факторів, що впливають на потребу (наприклад кількість дітей шкільного віку у випадку освіти, кількість людей похилого віку у випадку соціальних послуг) та вартість (наприклад низька густота населення, імміграція населення та соціальна напруга у випадку освіти, клімат та інтенсивність дорожнього руху у випадку утримання доріг). Грант місцевим органам влади складається із SSA за мінусом частки цього регіону у податку на комерційну власність та за мінусом потенційного обсягу місцевого податку Ради, якщо він відрізняється від стандартного загальнодержавного рівня.

Польща: Гміни (муніципалітети) із місцевими податковими зборами нижчими за середній національний рівень отримують додаткові кошти до своїх загальних грантів (дотацій), що базуються на 90% різниці між дійсними доходами (припускаючи застосування максимальної ставки збору податку) та 85% середнього загальнодержавного рівня доходів на душу населення. Гміни де місцеві податки на душу населення перевищують 150% середнього державного обсягу отримують меншу суму загального гранту за наступною шкалою:

- на 20% при доходах від 150 до 200%
- на 25% при доходах від 200 до 300%
- на 30% при доходах понад 300%

Це вирівнювання не покриває спільні доходи від податків у випадку гміни. Однак воеводства (провінції) та повіти (райони) отримують додаткові кошти до їх загальних грантів для покриття різниці між їх податковими частками на душу населення та 85% найвищої частки податків; (частки податків у Польщі закріплені за провінціями, районами або муніципалітетами де вони збираються).

4.2. Виважений розподіл податків

У деяких випадках розподіл часток податків між місцевими органами влади базується скоріш на критерії вирівнювання, а ніж на походженні доходів. Наприклад:

Німеччина: окремі землі розподіляють фіксовані частки своїх податкових надходжень між муніципалітетами з метою вирівнювання. Показники що використовуються при цьому - доход на душу населення на рівні стандартної податкової ставки плюс відносні потреби на витрати. Останній більшою мірою розраховується згідно із часткою населення, навантаження зростає пропорційно до розмірів. Критерії варіюють між окремими землями; деякі з них також визнають інші фактори, наприклад такі, як вікова структура, пропорція населення, що отримує соціальну допомогу, та довжина мережі доріг.

Японія та Корея: обидві країни оцінюють потреби у витратах місцевих органів влади шляхом застосування середньої вартості одиниці індивідуальних послуг до місцевого попиту (кількість дітей шкільного віку, довжина доріг і т.д.) а потім віднімають потенційний розмір місцевих податків за стандартними ставками. Потім розподілена сума пропорційно зменшується, з тим щоб вкластися у рамки суми для розподілу, яка базується на фіксованій частці національних податкових надходжень.

Подібні процедури розподілу податків є дуже подібними до вирівнювання шляхом загального гранту. Основною різницею є те, що сума є фіксованим відсотком від національних/ державних податкових надходжень.

4.3. Перерозподіл місцевих доходів

У деяких випадках вирівнювання доходної спроможності досягається шляхом перерозподілу місцевих податкових зборів, наприклад:

Данія: ради графств із рівнем бази прибуткового податку на душу населення вищим за середній по країні віддають частину коштів до фонду, із якого вони надходять до тих графств, де ця база є нижчою, з тим щоб компенсувати цю різницю.

Франція: У регіоні Іль-де-Франс (Паризький район) комуни із базою Taxe Professionnelle більш ніж 150% від середнього показника на душу населення віддають частину коштів до фонду, який надає компенсацію тим регіонам, де цей показник нижче 85% середнього.

Швеція: муніципалітети і графства встановлюють свої ставки податку на персональний прибуток. Розміри надходжень є предметом перерозподілу. Регіональні органи влади із рівнем оподаткованого прибутку на душу населення нижчим за середній отримують компенсацію за різницю між їхніми податковими надходженнями (розрахованими на рівні 95% національної ставки податку для муніципалітетів та графств відповідно) та середнім державним рівнем. Ті ж регіони де ця величина вище за середній національний рівень, віддають кошти еквівалентні різниці між їхніми доходами (знову 95% стандартної національної ставки податку) та середнім державним рівнем.

Для кожного органу місцевої влади визначається структурна вартість поточних витрат на душу населення. Це є стандартною оцінкою вартості їх послуг, що базується на факторах, які відносяться до їх основних обов'язків. Місцеві органи влади віддають певну частку доходів від прибуткового податку або отримують додаткові доходи, які є еквівалентними сумі нижчій або вищій за середній національний рівень структурних витрат на душу населення (розраховується окремо для графств та муніципалітетів згідно із їх відповідальністю за надання послуг).

У всіх трьох випадках обсяги поточних розподілених податків збираються та перерозподіляються національними органами влади, тобто не використовується механізм прямого вилучення грошей.

5. Величина: як обрахувати розбіжності?

Можливість отримання відповідної і об'єктивної інформації

5.1. Вирівнювання залежить від величини розбіжностей, які воно покликане компенсувати. У свою чергу це залежить від визначення джерел інформації, які мають бути:

- (1) досить доступні
- (2) відповідати актуальним базам прибутків або зобов'язанням щодо витрат місцевих органів влади (наприклад дані про конкретне джерело місцевого добробуту будуть недоступними у випадку, коли відсутній місцевий податок на це джерело)
- (3) об'єктивні, тобто має використовуватись стандартна національна система розрахунку, якою не зможуть маніпулювати окремі місцеві органи влади для підвищення суми своїх надходжень.

Розбіжності у надходженнях

5.2. Розрахунки місцевого прибуткового потенціалу майже завжди припускають встановлення муніципалітетами певних стандартних національних ставок податку; використання дійсної місцевої ставки податку ставило б податкові досягнення у не вигідну ситуацію. Основним питанням є наявність порівнюваних даних щодо бази оподаткування. У Великобританії можливо використовувати бази податку Ради оскільки його оцінка проводиться на уніфікованому рівні національним розрахунковим центром. У країнах Скандинавії вирівняними надходженнями є місцеві додаткові навантаження на прибутковий податок, які також розраховуються національною агенцією на єдиній основі.

Якщо місцеві прибуткові бази не розраховуються на стандартній національній основі, то необхідно застосувати певні показники-замісники місцевого прибуткового потенціалу.

Розбіжності у потребі та вартості

5.3. Існує велика амплітуда у кількості та деталізації показників потреб та вартості, що використовуються при розрахунках. У Великобританії використовується набір показників у відповідності до кожного з семи основних секторів витрат: освіта, соціальні послуги, транспорт, поліція, пожежна безпека, обслуговування боргу та

“інші послуги”. Швеція базує свої розрахунки на витратах на душу населення по кожному фактору, що відповідають 9 секторам витрат (догляд за дітьми, дошкільна і шкільна освіта, освіта після 16 років, догляд за літніми людьми, соціальний захист, водопостачання та каналізація, утримання доріг, громадський транспорт та інші послуги). З іншого боку можливе просте використання показника населення, як правило зваженого на загальну кількість або вікову структуру. У Польщі припускається, що у кожній гміні мешкає як мінімум 5 000 чоловік і якщо кількість населення вища, то використовується фактор зваження 1,1 (від 10 000 до 50 000), 1,2 (від 50 000 до 300 000) або 1,25 (понад 300 000).

- 5.4. Наявність відповідних даних є важливим фактором у визначенні кількості показників. Іншим виходом є варіювання відповідальності. У Британії були вимушені розбити показник SSA по секторам, оскільки у деяких частинах країни дві третини місцевих органів влади мають різні функції.
- 5.5. Іншим питанням є отримання показників потреб у витратах та вартості шляхом визначення вартості одиниці послуг або шляхом регресивного аналізу. Проблемою визначення вартості на одиницю послуги є те, що воно вимагає дуже детальної інформації а також специфікації стандартного забезпечення, що може бути неважко для шкіл або послуг по збору сміття, але проблематичним для утримання парків та дорожніх комунікацій. Використання регресивного аналізу покликане уникнути цих складностей. Однак регресивний аналіз має свої слабкі місця. Він інтерпретує історичні розбіжності щодо рівнів витрат у варіювання “об’єктивної потреби”. Оскільки певні регіони, такі як Лондонські округи або північні муніципалітети Швеції, завжди мали більше витрат на душу населення, регресивний аналіз показує що вони (або хоча б муніципалітети із подібними характеристиками) дійсно потребують таких витрат.

Професор Кеннет Дейві