

Карлін М.І, д.е.н., проф.,
зав. каф. фінансів та оподаткування
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки

Необхідність врахування досвіду фінансування міст США щодо реформування фінансів міст України.

Робота виконана на кафедрі фінансів
та оподаткування
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки

В статті розглядаються особливості формування і використання фінансів міст в США, чий досвід доцільно використати в Україні. Насамперед це стосується податку на майно, у встановленні ставок та використанні якого міста США мають значну самостійність.

Ключові слова: доходи міст США, витрати міст США, податок на майно, податок з обороту, прибутковий податок з громадян, Україна, Луцьк, місцеві бюджети

Карлин Н.И. Необходимость учета опыта финансирования городов США по реформированию финансов городов Украины.

В статье рассматриваются особенности формирования и использования финансов городов в США, чей опыт целесообразно использовать в Украине. Прежде всего это касается налога на имущество, в установлении ставок и использовании которого города США имеют значительную самостоятельность.

Ключевые слова: доходы городов США, расходы городов США, налог на имущество, налог с оборота, подоходный налог с граждан, Украина, Луцк, местные бюджеты

Karlin M. The Need to Take into Account the Experience of U.S. Cities to Reform the Finances of Ukrainian Cities

The article deals with peculiarities of formation and use of finances by cities in the USA whose experience should be applied in Ukraine. It is primarily concerns the property tax whose setting and use are under the considerable autonomy of the USA cities.

Key words: incomes of the USA cities, costs of the USA cities, property tax, turnover taxes, income tax, Ukraine, Lutsk, local budgets.

Постановка проблеми та її значення. Міста в Україні, в тому числі й Луцьк, в 2012 р., опинилися в складній фінансовій ситуації у зв'язку із затримкою введення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Його запровадження відкладалося кілька разів, а новий термін введення перенесено на 1.01.2013 р. Разом з тим, нова Верховна Рада України, яка буде обрана в кінці жовтня 2012 р., може знову відтермінувати введення цього податку, оскільки до нього є багато питань.

Аналіз досліджень і публікацій із цієї проблеми. Різні аспекти фінансів міст та податку на нерухомість досліджували в своїх працях такі вчені України, як: О.А. Алімов, Н.М. Бобох, Н.М. Вахович, А.С. Даниленко, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.В. Кривов'язюк, А.І. Крисоватий, Н.В. Павліха, В.І. Павлов, А.М. Соколовська, С.І. Юрій та інші. Разом з тим, й до сьогодні остаточно не вирішено питання структури доходів і витрат міст, в тому числі міст обласного підпорядкування, до яких належить місто Луцьк. Тому важливо в Україні використати досвід міст США щодо формування і використання міських бюджетів.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності розширення прав міст України у формуванні і використанні своїх доходів, в тому числі щодо податку на нерухомість, як це робиться в США.

Виклад основного матеріалу. Прийняття в Україні Податкового кодексу не вирішило проблему нестачі коштів у міст обласного підпорядкування на вирішення своїх нагальних проблем. Тому важливо дослідити досвід формування доходної частини міст США, щоб використати цей досвід при доопрацюванні Податкового кодексу України. Це вкрай важливо ще й тому, що ДПС України хоче з 1.01.2013 р. ввести податок із обороту, який у деякій мірі подібний до

податку із продажів, який застосовується в США і є наповнювачем в тому числі міських бюджетів США.

В цілому у США нараховується 19 тисяч муніципалітетів, 17 тисяч міських самоуправлінь, 15 тисяч шкільних округів. Органи влади місцевих адміністративних одиниць автономні в проведенні податково-бюджетної політики, мають певну свободу дій у виборі й використанні джерел фінансування. Проте існує залежність від зовнішніх джерел, яка різна у зв'язку з різноманітністю місцевих фіскальних структур, неоднаковим соціально-майновим рівнем. Наприклад, найбільш залежні від федеральної допомоги міста Анкоридж (Аляска) – на 71,3%, Вашингтон – на 40,8%, а найменше – Йонкерс (штат Нью-Йорк) – на 1,7%.

Нині в США спостерігається тенденція до зростання місцевих податкових надходжень, що пояснюється розширенням сфери діяльності місцевої влади, децентралізацією управління [1, с. 39-43], що доцільно запровадити в Україні.

Найбільшим джерелом місцевих доходів в США є податок на майно, який у більшості місцевих адміністрацій становить близько 30%. Серед інших податкових надходжень можна виділити: 1) податок із продажу (близько 11% податкових доходів); 2) прибутковий податок, або муніципальний особистий прибутковий податок (у деяких містах – 40% податкових доходів); 3) акцизний збір та екологічні податки.

Майновий податок називають ще податком на нерухомість, адже до об'єктів оподаткування в США належить вартість нерухомого майна – землі (включаючи природні ресурси), житлових будинків, гаражів, господарських фермерських споруд, худоби, машин. Платниками майнового податку є фізичні та юридичні особи, які володіють певною власністю в межах його податкової юрисдикції. Звідси третя назва податку на майно – податок на власність. Від нього в США звільняються:

- нерухоме майно федерального уряду, урядів штатів та місцевих органів;
- власність неприбуткових організацій у сфері освіти, благодійних та

релігійних закладів, якщо вони не використовуються для комерційних цілей, трудові спілки, фермерські об'єднання, об'єднання ветеранів.

У 4 штатах особисте майно звільнене від майнового податку, нематеріальні активи (акції, боргові зобов'язання, гроші) звільнені від податку в 36-ти штатах.

Базою для оподаткування є ринкова вартість майна, тобто ціна, за якою власність можна було б продати в даному році. Місцеві уряди (як правило, на рівні графства) ведуть облік даних на майно та його характеристики. Інформація про кожну одиницю нерухомості дістається шляхом видачі дозволу на нову власність та свідоцтва про перелік наявного майна. Графства періодично переоцінюють вартість майна та оновлюють базу даних. Методи оцінки майна встановлюються законодавством штатів, тому вони різні.

Майновий податок, що стягується місцевими органами влади США, належить до розкладкового типу. Податковий збір обчислюється відділами та агентствами місцевого самоврядування, що потрібно запровадити і в Україні. Виборні місцеві органи затверджують його в процесі обговорення бюджету і виносять рішення щодо розміру збору від майнового податку на наступний рік. Фактичні ставки залежать від рівня оцінки майна і коливаються від 0,3% до 3,6%. Багато міст США вираховують величину ставок, відштовхуючись від запрогнозованого рівня витрат, чого поки немає в Україні.

При стягуванні місцевого майнового податку в США застосовуються також знижені ставки. Зокрема, власники майна, які не одержують певних послуг від місцевих органів управління, оподатковуються частково за зниженими ставками. Проте чим більше власності звільняється від податку, тим вища податкова ставка, тому застосування податкових пільг в США викликає суперечності серед платників податку.

У США багато адміністрацій місцевого рівня також мають повноваження стягувати будь-який податок із продажу, що доцільно передбачати в Україні стосовно податку з обороту (якщо він буде введений з 1.01.2013р.). Однак округам деяких штатів надається можливість отримувати доходи з допомогою

місцевого податку із продажу. Такий податок додається до податку штату і становить близько 2 центів на долар. Штат визначає ставку і стягує всі податки зі своєю часткою, вираховує витрати на збір податків і повертає частину, яка залишається округу, де цей податок було стягнуто.

Округ самостійно вирішує, чи оподатковувати йому товари на своїй території податком із продажу, проте більшість штатів користується цим правом. Після того як штат зібрав податки з усіх територій, отримана сума розподіляється між округами чи відомствами всередині них за допомогою певної формули. Цей досвід доцільно також використовувати і в Україні при запровадженні податку з обороту.

Успіх процесу справляння місцевого податку з продажу залежить від трьох факторів: реєстрації продавців, ефективності системи стягування податків, аудиту і того, як дотримується податкове законодавство.

Місцева адміністрація також стягує акцизи з окремих товарних груп, таких, як тютюнові вироби, пальне, спиртні напої, номери в готелях і мотелях, ресторанный страви і деякі комунальні послуги. Специфічні акцизи становлять 3% від податкових надходжень до місцевого бюджету. Окрім джерел доходів, акцизи виконують ще дві функції. Передусім це вплив на структуру споживання шляхом зменшення попиту на товари, використання яких може призводити до негативних побічних ефектів або визнане соціально небажаним. Таке використання акцизів має на меті підвищення економічної ефективності шляхом ліквідації побічних факторів, що потрібно передбачити і в Україні.

У США місцеві органи влади, переважно муніципалітети великих міст, стягують особистий муніципальний прибутковий податок. Як джерело доходів місцевих урядів він використовується лише у 10-ти штатах, проте у таких містах як Філадельфія, Новий Орлеан, Лос-Анджелес, Сіетл, Нью-Йорк, цей податок становить понад 40% податкових надходжень. Податковою базою для більшості місцевих урядів є податок із заробленого доходу і податок з особистої власності, що разом із положенням про його обов'язковість прискорює процес

оподаткування.

Податок із заробітної плати стягується безпосередньо роботодавцем. Працівнику немає потреби заповнювати податкову декларацію на зарплату. Оподаткування незаробленого доходу потребує заповнення оподаткувачем декларації та сплати ним прибуткового податку. Проте визначення незаробленого доходу означатиме, що при оподаткуванні заробленого доходу бідніших сімей за такою самою ставкою, що й заможніших, податок перетворюється у регресивний. Ставки місцевого прибуткового податку нижчі за федеральні та штатні й варіюють залежно від штату (середня величина – 1-2%).

Важливою сферою податкової політики місцевих органів у США є питання екологічного менеджменту, охорони навколишнього середовища. Екологічні податки – це група нових податків, запроваджених у 80-ті роки ХХ століття і спрямованих на захист навколишнього середовища від шкідливих викидів промислових підприємств. Із 1987 р. запроваджені додаткові акцизи на нафту (18,2 цента з бареля американської нафти і 11,7 цента – з імпортової) з метою мобілізації коштів для фінансування 5-річної програми спеціального фонду з очистки шкідливих відходів.

Про досить високий рівень місцевого оподаткування у США свідчать такі дані: частка місцевих податків у бюджеті середньої американської сім'ї з 4 осіб (дохід 50 тис. дол. на рік) сягає 8,8% у середньому по країні, при цьому залежно від штату цей відсоток коливається від 4,6 до 12,7%.

Для США взагалі характерно уміння розв'язувати більшість проблем на місцевому рівні. Федеральний центр повністю довірив штатам упорядкування життя на місцях (вища освіта, професійна освіта, інфраструктура штатів тощо), а ті, у свою чергу, надали чималу свободу містам і містечкам. Вони спрямовують свої кошти на економічний та культурний розвиток регіону, боротьбу з безробіттям та жебрацтвом, будівництво об'єктів інфраструктури, транспорт, освіту, утилізацію сміття, екологію, охорону здоров'я та безпеку тощо. До компетенції органів самоврядування належить і організація виборів. Важливо,

щоб ці кошти витрачалися ефективно, що не завжди вдається. Про організацію управління фінансами міста в США можна довідатися на прикладі міста Альтамонте Спринг (штат Флорида).

Система управління у містах США не має єдиного стандарту, кожне місто визначає свою форму правління. Це пояснюється тим, що міста відрізняються за кількістю населення. Зокрема, Нью-Йорк має шість районів, які незалежно формують свої органи виконавчої влади. Втім більшість міст має схожу на Альтамонте Спринг структуру правління. Тут обирають мера міста і комісарів (від п'яти до семи осіб), які мають бути жителями міста [2, с. 43-46], що доцільно запровадити і в Україні.

Мер наймає менеджера міста – професіонала, який забезпечує функціонування міста, маючи у підпорядкуванні всі міські служби. Мер працює весь день і головує в раді міста. Комісари роблять призначення у різні агентства, комітети і правління міста, до складу яких може увійти будь-який мешканець. Для цього бажаючі подають резюме, і комісари потім визначають, чи може людина, наприклад, очолити бюро з планування. Останнє дуже важливо використати в управлінні містами в Україні, оскільки багато наших посадовців не відповідають займаним посадам.

Зарплата мера Альтамонте Спринг і комісарів становить відповідно 8500 і 6500 доларів на рік плюс витрати на відрядження. Комісари приходять в раду міста на 30-хвилинні наради два рази на місяць. А загалом вони більше працюють безпосередньо з виборцями, є членами багатьох громадських організацій. Але для них головне завдання припадає на кінець липня кожного року, коли починається укладення бюджету міста, щоб ухвалити бюджет до 1 жовтня, коли, як відомо, у США починається фінансовий рік.

Бюджет Альтамонте Спринг з різними додатковими надходженнями становить приблизно 100 млн. доларів. Він має бути бездефіцитним, оскільки законодавство США забороняє містам мати дефіцит бюджету, що доцільно запровадити і в Україні.

Комісари спочатку визначають потреби міста. Передусім оцінюються надходження податку з продажу товарів. До речі, місцева влада часто надає в оренду парк на проведення шлюбу чи якогось публічного заходу. І кошти йдуть до бюджету. Також до надходжень можна зарахувати плату компаній – спонсорів бейсбольних матчів за дозвіл розмістити рекламний щит (однак це не стосується федеральних доріг, де діє юрисдикція держави). Потім здійснюється оцінка приватної і корпоративної власності. І тільки після цього влада міста надсилає мешканцям повідомлення, в якому вказується величина податків, включаючи податок на приватну власність (на нерухомість). Подібний підхід до місцевого оподаткування доцільно було застосувати і в українських містах.

Слід зазначити, що податок на приватну власність повністю призначено для використання місцевим органам влади. Його величина коливається і становить від 5 до 15,5 долара на 1000 доларів вартості будинку. Перед підготовкою бюджету спеціальна організація оцінює, скільки власності у місті, й потім визначає величину податку, що потрібно було запровадити в українських містах. Характерно, що переоцінка чи збільшення вартості не може перевищувати три відсотки на рік. Громадяни мають право оскаржувати оцінку вартості приватної власності, що важливо врахувати й в Україні при введенні податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Доходи міста можуть збільшуватися, якщо місцеве населення вважатиме за необхідне підвищити податок, щоб реалізувати конкретний проект. Якщо немає грошей, скажімо, для проекту з будівництва школи, то міська влада може вийти з ініціативою взяти гроші в банку, а населення на референдумі погоджується збільшити податок, щоб виплатити цю суму за 20 років.

Місцева влада в США може отримувати гроші з федерального бюджету, наприклад, на реалізацію федерального закону щодо облаштування тротуарів.

Крім цього, місцеві органи влади можуть розраховувати на повернення федеральною владою частини податку на бензин. Для деяких штатів сума відшкодування може сягати 50 відсотків.

Також слід звернути увагу на те, що в США однаково ставляться до своїх та іноземних громадян чи компаній, які бажають реалізувати інвестиційний проект. І все вирішується на місцевому рівні. Саме місцева громада, у даному випадку – рада міста, дає згоду на реалізацію інвестиційного проекту, купівлю інвестором фабрики чи заводу. Але це не означає, що влада закриває очі на все, аби отримати інвестора. Пропозиції інвестора уважно вивчаються, робляться зустрічні пропозиції й потім вже ухвалюється рішення. Цього поки не вистачає в Українських містах, які згодні залучати будь якого інвестора, в тому числі й з екологічно шкідливими проектами

Особливістю США є те, що концентрація фінансових ресурсів на інновації здійснюється на рівні регіональних венчурних фондів, які створюються на рівні окремих штатів і міст, які виділяють у них фінансові кошти із свого бюджету. Так регіональна влада і органи місцевого самоврядування залучають малі наукові фірми з великим потенціалом. При цьому перші напряду здійснюють венчурне фінансування малого інноваційного бізнесу, другі – надають субсидії і гранти організаторам “інкубаторських програм”, тому цей досвід важливо врахувати і в Україні..

Слід зазначити: останнім часом у Сполучених Штатах розгоряються певні суперечки між прихильниками місцевого самоврядування та захисниками централізованої влади. Містам дуже не подобається, коли федеральний центр або керівництво штату втручається в місцеві справи, нав’язуючи якісь обов’язкові програми.

З іншого боку, нині все більше проблем уже не можна розв’язати лише силами одного регіону. Наприклад, ефективна поліція та безпека – це прерогатива місцевої влади. Але боротьба з наркотиками, шляхи їх постачання та розповсюдження – ця проблема вже має розв’язуватися не тільки на державному, а й на міжнародному рівні. Або торгівля по Інтернету. У США вона дедалі поширюється. Але ж тоді місцеві бюджети втрачають податок із продажу. Отже, це питання потрібно теж розглядати на федеральному рівні.

Висновки та пропозиції.

1. Виходячи з досвіду США, в Україні доцільно запровадити класичний податок на нерухомість, а не податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.
2. В Україні необхідно дати самостійність містам у встановленні розмірів окремих податків і зборів, виходячи із потреб міських бюджетів.
3. Важливою умовою підвищення ефективності використання бюджетів міст в Україні повинна стати гласність та наочність у їх прийнятті та використанні.
4. Всі великі витрати з бюджетів міст України доцільно обговорювати на міських референдумах або – опитуваннях (останнє - дешевше).

Література

1. Карлін М.І. Державні фінанси розвинутих країн. Львів: «Новий світ-2000», 2010. – 484с.
2. Карлін М.І. Фінансові системи країн Америки. Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2011. – 496