

МІНІСТЕРСТВО ФІНАНСІВ БАВАРІЇ

МУНІЦИПАЛЬНЕ ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ В БАВАРІЇ

Передмова

Баварія живе за рахунок своєї різноманітності. Вільна держава (федеральна земля) Баварія має щільний адміністративний поділ: 2056 територіальних громад, 71 район та 7 округів. Чисельність населення понад половини баварських громад становить менше 3 000 мешканців. З іншого боку, в Баварії є великі міста, як, наприклад, столиця Баварії – місто Мюнхен із 1,3 млн. населення. Фінансове забезпечення цих громад та міст з їхніми абсолютно різними структурами є завданням муніципального фінансового вирівнювання. Найбільш відчутною політика стає для громадян, коли вона знаходиться безпосередньо перед дверима в їхній будинок. Тому вільна держава Баварія доповнює власні надходження громад широкою палітрою державних дотацій, які фінансуються з податків та зборів. Велика частина таких коштів концентрується в муніципальному фінансовому вирівнюванні.

Законом про фінансове вирівнювання між державою, громадами та об'єднаннями громад встановлюється, в якому обсязі та в яких податкових надходженнях федеральної землі беруть участь громади, а також як розподіляються ці податкові надходження та інші кошти, що надаються в розпорядження громад Баварією в рамках муніципального фінансового вирівнювання.

Муніципальне фінансове вирівнювання не є застиглою концепцією, це – система, що дихає, надає допомогу для самопомоги і дає можливість громадам користуватися плодами ґрунтовної фінансової політики Баварії. Кожного бюджетного року питання фінансового забезпечення громад обговорюються у відкритому діалозі між вільною державою Баварія та муніципалітетами і коригуються у відповідності до обставин, що змінюються. Стратегія «Піднесення Баварії» та План дій «Демографічні зміни» створюють основу для рівних умов проживання та рівних шансів на майбутнє по всій федеральній землі. І в рамках муніципального фінансового вирівнювання також проводяться заходи для досягнення цих цілей. Все це робить фінансове вирівнювання на перший погляд дуже багаторівневою матерією.

Нова редакція брошури, що знаходиться перед Вами, покликана надати огляд найважливіших джерел надходжень баварських громад, принципів муніципального фінансового вирівнювання та його основних функцій, і на основі цього полегшити знайомство із системою муніципального фінансового вирівнювання.

Д-р Маркус Зьодер,
Міністр

Франц Йозеф Пшірер
Депутат Парламенту Баварії,
держсекретар

Огляд фінансування баварських громад

Федеральний рівень

Фінансові потоки між федеральним та земельним рівнями, як, напр., фінансування транспорту або перерозподіл податку на підприємницьку діяльність

Вільна держава Баварія

Податкові фонди				Загальний державний бюджет
Загальний податковий фонд Кошти фонду – це доля федеральної землі в податку на доходи фізичних осіб, податку з юридичних осіб, податку з обороту (без врахування долі, що надається громадам у рамках спеціальних приписів) плюс перерозподіл податку на підприємницьку діяльність мінус видатки на фінансове вирівнювання між федеральними землями	Фонд податку на купівлю земельної ділянки 8/21 податкових надходжень держави (прибл. 38%)	Фонд відшкодування податку на транспортні засоби 51% надходжень до держави з компенсаційної суми федерального рівня	Фонд відшкодування податку на доходи фізичних осіб 26,08% збільшеної долі федеральної землі від податку на оборот для компенсації мінімальних надходжень від податку на доходи фізичних осіб на основі різних законодавчих заходів	<ul style="list-style-type: none"> Титул 13, розділ 10: Загальні фінансові відрахування в рамках муніципального фінансового вирівнювання Інші титули
12,5 %, з них: <ul style="list-style-type: none"> Ключові дотації 64% на громади, 36% на райони Інвестиційні загальні витрати Будівництво шкіл (частково) Вирівнювання соціальної допомоги на округи (частково) 	Нецільові дотації	<ul style="list-style-type: none"> Будівництво доріг Міський громадський транспорт Споруди для водопостачання та водовідведення (частково) Вирівнювання соціальної допомоги на округи (частково) 	Нецільові дотації	<ul style="list-style-type: none"> Фінансові відрахування Муніципальне висотне будівництво (част.) Вирівнювання соціальної допомоги на округи (частково) Сприяння розвитку учнів Інвестиції в лікарні Інші дотації, також з інших титулів

МІСЦЕВИЙ РІВЕНЬ

Округи
Райони
Громади

Муніципальні перерахування державі:

- з податку на підприємницьку діяльність
- на утримання лікарень

Міжмуніципальні перерахування

- Перерахування на округ
- Перерахування на район

Власні податкові надходження	Збори	Внески	Інші надходження
<ul style="list-style-type: none"> Податок на підприємницьку діяльність Податок на землю Податок на доходи фізичних осіб (дольова участь 15%) Податок на оборот (дольова участь 2,2%) Місцевий податок на предмети споживання та розкіш (зокрема, податок на володіння другою квартирою) 	Збори за надання платних муніципальних послуг (напр., постачання питної води, або утилізацію сміття)	Внески на надання адміністративних послуг, напр., на освоєння земельних ділянок	Наприклад, з власної господарської діяльності (комунальні підприємства) Кредити

A. Загальні відомості про муніципальне фінансове вирівнювання

Значення муніципального фінансового вирівнювання

Муніципальне фінансове вирівнювання охоплює значну частину фінансових відносин між вільною державою Баварія та її громадами, а також між громадами та об'єднаннями громад. До «місцевого рівня» відносяться територіальні громади, райони та округи. Громади в правовому сенсі – це ті адміністративні утворення, які у своїй назві мають слово «місто», «населений пункт», «столиця федеральної землі»; зокрема до громад належать також міста окружного значення.

У рамках муніципального фінансового вирівнювання:

- держава покращує фінансове забезпечення трьох рівнів місцевого самоврядування, щоб вони мали достатньо коштів для виконання своїх повноважень;
- держава врегульовує фінансування районів та округів шляхом перерозподілу фінансових коштів;
- різні можливості для отримання надходжень в окремих громадах приводяться у відповідність з їхніми потребами;
- надається цілеспрямована підтримка муніципальним інвестиційним заходам;
- за допомогою державних дотацій відбувається зменшення навантаження на громади під час фінансування ними поточних завдань.

Поруч із надходженнями, що поступають через механізм муніципального фінансового вирівнювання, громади отримують також ще інші дотації з державного бюджету для виконання багатьох різноманітних завдань. Загалом у 2012 році було передбачено майже 10,4 млрд. євро, з яких приблизно 7,3 млрд. євро, тобто практично 70%, припадають на муніципальне фінансове вирівнювання.

Цілі муніципального фінансового вирівнювання

Муніципальне фінансове вирівнювання переслідує, насамперед, дві цілі – фіскальну та політично-розподільчу. З одного боку, збільшення фінансової спроможності громад за допомогою державних дотацій дає громадам можливість відповідним чином виконувати свої повноваження; з іншого боку, фінансове вирівнювання покликане забезпечити фінансовий перерозподіл між окремими громадами та між рівнями місцевого самоврядування згідно з їхніми повноваженнями. Пов'язаний з муніципальним фінансовим вирівнюванням перерозподіл коштів сприяє створенню рівних умов проживання по всій федеральній землі. Але принцип рівності і конституційна гарантія місцевого самоврядування встановлюють в цьому відношенні межу: фінанси громади не можуть бути повністю або навіть занадто знівельовані.

Ці обидві цілі відповідають ролі держави як гаранта місцевого самоврядування. Самовідповідальна діяльність органів місцевого самоврядування передбачає також і їхню фінансову спроможність. Тому держава, керуючись закріпленим у ст. 28, абз. 2 Основного закону та ст. 11, абз. 2 Конституції Баварії правом на самоврядування громад, зобов'язана в рамках власної спроможності забезпечувати фінансову життєздатність власних громад.

Законодавство

Муніципальне фінансове вирівнювання врегульоване Законом «Про фінансове вирівнювання між державою, громадами та об'єднаннями громад». Таке внутрішньо-баварське фінансове вирівнювання не слід плутати з фінансовим вирівнюванням, яке відбувається між федеральним рівнем та федеральними землями, а також між самими федеральними землями. Врегулювання міжземельного фінансового вирівнювання відбувається на підставі Закону «Про фінансове вирівнювання між федерацією та федеральними землями».

Процедура визначення загального обсягу муніципального фінансового вирівнювання

З 1 січня 2010 року Закон «Про фінансове вирівнювання між державою, громадами та об'єднаннями громад» поруч із положеннями про фінансове забезпечення містить також положення про процедуру вирішення питання обсягу муніципального фінансового вирівнювання. Ст. 23 цього Закону встановлює, що проект фінансового вирівнювання у відповідному бюджетному році перед ухваленням відповідного урядового рішення має обговорюватися з даховими об'єднаннями територіальних громад. Основою для такого обговорення та для ухвалення рішення земельним парламентом служить незмінна програма, що складається з базових даних, підготовлених за уніфікованою схемою. Такі дані містять:

- порівняльну таблицю фінансового розвитку федеральної землі та громад, що складається на основі відповідних бюджетних показників і відображає динаміку за 10 років;
- основу на аналізі муніципальної фінансової статистики оцінку коштів, які залишаються в громаді для виконання добровільних завдань;
- ця інформація доповнюється прогнозними даними щодо очікуваних надходжень і потреб держави та громад у наступному бюджетному році.

Ці дані вчасно надаються для обговорення проекту фінансового вирівнювання з даховими об'єднаннями громад і, доповнені результатом цих обговорень, стають частиною обґрунтування проекту щорічного закону про зміни у фінансовому вирівнюванні. Таким чином, баварський Ландтаг (парламент федеральної землі Баварія) отримує для своїх консультацій прозору основу для ухвалення рішень, а також інформацію стосовно тих позицій громад, що не співпадають з результатами обговорення. Крім того, це уможливлює судовий

контроль результатів муніципального фінансового вирівнювання, який виходить за рамки лише тільки перевірки обліково-статистичних даних.

Фінансове вирівнювання та принцип зв'язаності

Принцип зв'язаності є самостійним захисним принципом, який набув чинності з 1 січня 2004 року і стоїть поруч з муніципальним фінансовим вирівнюванням. У той час, як муніципальне фінансове вирівнювання дбає про достатній рівень фінансового забезпечення громад, принцип зв'язаності, укорінений у ст. 83, абз. 3 Конституції Баварії, по відношенню до виконання окремих повноважень реалізує підхід «хто замовляє, той і платить». У порівнянні до правил зв'язаності, як вони сформульовані в інших Конституціях федеральних земель Німеччини, баварська Конституція формулює цей принцип особливо жорстко: принцип зв'язаності застосовується завжди тоді, коли держава (з 1 січня 2004 року) делегує громадам окремі повноваження, зобов'язує їх до виконання повноважень держави, або висуває особливі вимоги щодо виконання існуючих чи нових повноважень. У таких випадках держава має врахувати фінансові наслідки своїх рішень (функція попередження) і, якщо такі рішення призводять до суттєвого збільшення фінансового навантаження громад, подбати про його покриття. Це може відбуватися як у формі паушального відшкодування, так і у формі відкриття відповідного фінансового джерела. Відшкодування (вирівнювання) має відбуватися без урахування фінансової спроможності громад загалом чи окремої громади. У Консультаційній угоді, що була підписана вільною державою Баварія та баварськими даховими об'єднаннями громад в 2004 році (ст. 83, абз. 7 Конституції Баварії), принцип зв'язаності набуває конкретних форм. Розмір необхідного вирівнювання (відшкодування) визначається, по-можливості, за згодою дахових об'єднань громад.

Якщо непокриті потреби громад перекриваються через принцип зв'язаності, то вони вже не враховуються при нарахуванні державних субсидій у рамках муніципального фінансового вирівнювання.

І на федеральному рівні існує механізм, який захищає інтереси громад. Ст. 84, абз. 1, реч. 7 Основного Закону захищає громади від делегування повноважень федеральним рівнем. Нові повноваження можуть делегуватися лише земельним рівнем і підпадають під дію принципу зв'язаності відповідної федеральної землі. Таким чином громади мають всебічний захист.

Б. Огляд джерел надходжень громад, районів та округів

Громади та об'єднання громад отримують необхідні для виконання своїх повноважень кошти з різних джерел. Одним із таких джерел є муніципальне фінансове вирівнювання, дотації з якого доповнюють інші муніципальні надходження.

I. Надходження громад

Громади – а в правовому сенсі до них належать також і міста – утворюють нижній адміністративний рівень. Вони виконують державні повноваження та повноваження місцевого самоврядування в межах своєї території, як, напр., забезпечення населення водою та електроенергією, планування власної території, пожежна охорона, народні інститути, будівництво доріг місцевого значення. Громади (міста) окружного значення виконують, крім того, на своїй території повноваження, які, зазвичай, виконуються на районному рівні нижньою ланкою державної служби.

1. Податкові надходження

Основним джерелом надходжень громади є податкові надходження. Загальні надходження баварських громад та об'єднань громад, без урахування взаєморозрахунків між ними, становили в 2010 році приблизно 30 млрд. євро. З них 12,2 млрд. євро склали власні податкові надходження. Ці надходження гарантуються громадам як Основним Законом, так і федеральним законодавством.

Податки, на відміну від зборів та внесків, сплачуються не за конкретну муніципальну послугу. Податкові надходження служать громаді для покриття своїх загальних фінансових потреб. Поряд із власними податковими надходженнями громади, користуючись податковими фондами муніципального фінансового вирівнювання, беруть участь у розподілі податкових надходжень земельного рівня.

2. Збори та внески

З метою фінансування муніципальних установ та послуг громади стягують збори. Правовою основою для цього є Закон «Про видатки», Статути громад у поєднанні із Законом «Про порядок стягнення та сплати муніципальних зборів».

Внески служать для покриття інвестиційних витрат муніципальних установ, напр., будівництво доріг, споруд для водопостачання, водовідведення та ін. Внески стягуються одноразово з тих осіб, які мають можливість отримати особливі переваги від використання об'єктів інвестицій (напр., власники земельних ділянок, розташованих поруч, або користувачі), при чому незалежно від того, чи вони дійсно користуються цими об'єктами.

Збори – це особливі платежі. Вони стягуються у формі платежів за комунальні чи адміністративні послуги. Комунальні збори (як, напр., збір та утилізація твердих побутових відходів, прибирання вулиць, утримання громадських басейнів) є платою за (фактичне) використання комунальних об'єктів.

Адміністративні збори стягуються за використання адміністративної дії, наприклад, за надання дозволу.

3. Дотації держави

Дотації фінансового вирівнювання, що здійснюються державою, забезпечують всій сукупності громад додаткові надходження і одночасно вирівнюють надмірні відмінності між громадами в співвідношенні між податковими надходженнями та чисельністю населення.

4. Інші надходження

Крім того, громади отримують інші надходження з різноманітних джерел. Вони можуть отримувати надходження з власної господарської діяльності, надання приміщень в оренду, або відсотків з капітального майна. Запозичення також належать до надходжень громад.

II. Надходження районів

Райони відповідають за виконання на своїй території тих власних та делегованих повноважень, які виходять за рамки повноважень чи спроможності громад, що належать до цього району. Крім того, вони виконують функції держави, створюючи районні управління (виконавчі комітети районних рад). До кола їхніх повноважень належать, наприклад, професійно-технічні училища, районні лікарні, захист населення від надзвичайних ситуацій, утилізація твердих побутових відходів, а також нагляд за громадами, що належать до відповідного району.

Основою фінансування районів служать наступні джерела надходжень:

1. Відрахування громад до районного бюджету

Район стягує відрахування до свого бюджету зі своїх громад у залежності від їхньої фінансової спроможності. Район бере участь у надходженнях громад, які вони отримують з податків та муніципального фінансового вирівнювання.

2. Дотації держави

Другою значною складовою надходжень районів є державні дотації, серед них також дотації з муніципального фінансового вирівнювання.

3. Збори, внески та інші надходження

Як і громади, райони також можуть стягувати збори та внески для фінансування діяльності своїх установ та надання послуг. Сюди також відносяться, насамперед, надходження від продажу власного майна та кредити.

III. Надходження округів

Округи виконують на своїй території ті функції держави, які виходять за рамки повноважень чи спроможності районів та міст окружного значення, що належать до цього округу. До типових повноважень округів належить міжрайонна соціальна допомога, сприяння розвитку культури, створення психіатричних та інших спеціальних лікарень.

1. Відрахування до окружного бюджету

Округи не мають власних податкових надходжень. Їхнім основним джерелом надходжень є відрахування районів та міст окружного значення.

2. Дотації держави

Основними тут є дотації з фінансового вирівнювання.

3. Збори та відшкодування витрат

У сфері міжрайонної соціальної допомоги частина видатків фінансується за рахунок висування вимог до надавачів відповідних послуг та осіб, відповідальних за утримання відповідних закладів, а також згідно з законодавством з відшкодування витрат.

Крім того, округи стягують збори у формі платежів за комунальні та адміністративні послуги.