

АНАЛІЗ БЮДЖЕТНИХ ТА ФІНАНСОВИХ НАСЛІДКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Концепція розроблена робочою групою щодо адміністративно-територіальної реформи Міністерства фінансів України

Листопад, 2005

Учасники робочої групи щодо адміністративно-територіальної реформи Міністерства фінансів України

1. **Володимир Репік** - Директор Департаменту реформування бюджетної системи
2. **Лариса Старжинська** - Заступник Директора Департаменту територіальних бюджетів, начальник відділу міжбюджетного регулювання
3. **Галина Гудзь** - Заступник начальника Управління планування місцевих бюджетів
4. **Віталіна Зайчикова** - Завідувач відділу місцевих фінансів науково-дослідного фінансового інституту
5. **Нінель Зубарева** - Провідний економіст відділу координації методології бюджетного процесу та статистики державних фінансів Департаменту реформування бюджетної системи
6. **Наталія Кайдаш** - Провідний економіст відділу стратегії розвитку бюджетної системи Департаменту реформування бюджетної системи
7. **Галина Комнацька** - Головний економіст відділу стратегії розвитку бюджетної системи Департаменту реформування бюджетної системи
8. **Олена Микулянич** - Головний спеціаліст відділу територіального розвитку Департаменту територіальних бюджетів
9. **Іван Хомра** - Старший науковий співробітник відділу місцевих фінансів науково-дослідного фінансового інституту
10. **Ірина Попова** - Заступник начальника Головного фінансового управління Луганської обласної державної адміністрації
11. **Світлана Наконечна** - Заступник начальника Головного фінансового управління Львівської обласної державної адміністрації
12. **Назар Косаревич** - Заступник начальника Головного фінансового управління Івано-Франківської обласної державної адміністрації
13. **Іван Артисюк** - Заступник начальника Головного фінансового управління Волинської обласної державної адміністрації
14. **Володимир Михаляк** - Начальник відділу фінансів місцевих органів влади та управління Головного фінансового управління Волинської обласної державної адміністрації

15. **Кен Дейві** – головний консультант проекту
16. **Павел Свяєвіч** – провідний консультант проекту
17. **Вейн Сьорск** – провідний консультант проекту

18. **Катерина Майнзюк** – радник з економічних питань (DFID)

19. **Данкан Літч** – директор проекту «Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи»

20. **Тетяна Корнєєва** – координатор проекту «Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи»

ЗМІСТ

I. Вступ

II. Територіальна реорганізація місцевого уряду

- II. 1. Реформа, що обговорюється
- II. 2. Обґрунтування реформи
- II. 3. Потенціальні переваги укрупнення
- II. 4. Зменшення можливих негативних наслідків укрупнення
- II. 5. Процес укрупнення
- II. 6. Рекомендації

III. Видаткові повноваження нових адміністративно-територіальних одиниць

- III. 1. Деякі загальні принципи
- III. 2. Охорона здоров'я
- III. 3. Культура
- III. 4. Освіта
- III. 5. Спорт та фізична культура
- III. 6. Соціальні послуги
- III. 7. Рекомендації

IV. Перерозподіл дохідних повноважень між районом і новою громадою

- IV. 1. Ключові проблеми
- IV. 2. Рекомендації

V. У пошуках простішої формули

- V. 1. Мета застосування формули
- V. 2. Видаткова сторона
- V. 3. Доходна сторона
- V. 4. Рекомендації

Додаток 1. Альтернативні пропозиції щодо соціальних послуг

Додаток 2. Оподаткування нерухомості – варіанти, які необхідно розглянути

Додаток 3. Пошук простішої формули трансфертів

I. Вступ

Велика кількість сіл в Україні має населення менше від тисячі жителів. Тому у більшості випадків вони вважаються замалими для того, щоб функціонувати як життєздатні бюджетні одиниці, які могли б ефективно надавати послуги на місцевому рівні своїм жителям. Їх малий розмір являє собою значну перепону для подальшої децентралізації видаткових повноважень. Трохи парадоксальним є той факт, що перш ніж можна буде розглядати можливість передачі додаткової відповідальності за здійснення видатків малим селам, повинно відбутися їх укрупнення та формування більших сільських одиниць.

Протягом останнього року Урядом України готувався законопроект з адміністративно-територіальної реформи. І хоча перспективи цього законопроекту залишаються невизначеними, існує велика ймовірність того, що у тій чи іншій формі реорганізацію адміністративного устрою з укрупненням сільських громад в майбутньому все-таки буде здійснено. У першій частині цього документу розглядається питання того, яку форму могла би набути майбутня реформа та якими могли би бути методи її впровадження. Далі у цьому документі аналізуються найважливіші бюджетні та фінансові питання, які необхідно буде вирішувати при запровадженні будь-якої адміністративно-територіальної реформи.

В основі цього документу лежать три ключових стратегічних питання, що виникають при запровадженні будь-якої адміністративно-територіальної реформи. По-перше, укрупнені адміністративно-територіальні одиниці (АТО) повинні отримати можливість розвинути технічні здібності, необхідні для того, щоб взяти на себе більші видаткові повноваження. Але які саме додаткові повноваження має сенс передати новоствореним АТО? По-друге, будь-яка передача додаткових функцій до нових АТО повинна супроводжуватись певним перерозподілом доходних джерел. Які саме джерела доходів могли би бути найбільш адекватними для цієї мети? І, нарешті, фіскальна децентралізація не може бути успішною у жодній країні без належної політики бюджетного вирівнювання. Нові АТО повинні бути пов'язані із державним бюджетом за допомогою нині діючої або удосконаленої системи трансфертів вирівнювання. Чи зможе існуюча формула розрахунку трансфертів дати відповіді на ці питання, і якщо ні, то яким чином її слід поліпшувати чи спрощувати, щоб вона могла функціонувати більш ефективно та бути більш широко застосованою?

II. Територіальна реорганізація місцевого уряду

II. 1. Реформа, що обговорюється

Цей розділ закладає підґрунтя для обміркування фінансових наслідків адміністративно-територіальної реформи у наступних розділах цього документу. Оскільки вже було надано декілька звітів та проведено ряд семінарів з питання загального підґрунтя та процесу реформ, підготовлених різними донорами, ми коротко виділимо основні проблеми та питання процесу. Отже, цей розділ не слід розглядати як вичерпне розкриття запропонованих питань.

На сьогодні існує і обговорюється низка законопроектів, що стосуються місцевого управління. Цей звіт досліджує фінансові наслідки трьох конкретних пропозицій:

- Передбаченого нинішнім законопроектом щодо територіального устрою територіального укрупнення місцевих органів влади в Україні, включно зі створенням міст-регіонів, зменшення кількості міст обласного значення, зменшення кількості районів та значного об'єднання на найнижчих рівнях шляхом створення нових *громад*, які були б набагато більшими за нині існуючі сільські та деякі міські ради.
- Передання *громадам*, згідно з законопроектом про місцеве самоврядування громади, деяких повноважень, що наразі виконуються районними адміністраціями.
- Норми законопроекту про місцеве самоврядування району, згідно з якою голови району будуть обиратися на місцевому рівні, замість їх призначення, як це є на даний момент, що дасть обраним районним радам повний контроль над діяльністю своїх виконавчих органів. Такі зміни нададуть районному рівню повноправного самоврядного статусу.

Цей документ розглядає наслідки запропонованих нововведень, не зважаючи на їх переваги чи шанси на прийняття та запровадження.

II. 2. Обґрунтування реформи

Запровадження районів концепції міст-регіонів (надання найбільшим містам прав *областей*) призводить до небезпеки, що потребує окремого розгляду. Зазвичай в таких випадках багато міських закладів обслуговують жителів цілих областей (і дуже часто більше ніж однієї області) – великі лікарні та культурні заклади є добрим прикладом становища такої ситуації. Створення міст-регіонів, що відповідали б за ці заклади, невідповідність призведе до невідповідності між географічними межами територіальної одиниці та реальною територією охоплення споживачів послугами, що надаються з її бюджету.. Це тягне негайні фінансові наслідки, які повинні вирішуватись або за допомогою спеціальних трансфертів на користь міст-регіонів для підтримки надання в них відповідних послуг, або за допомогою запровадження складних (і не дуже практичних) контрактів між органами місцевої влади різних рівнів, які дозволяли би місцевим бюджетам отримувати плату від інших бюджетів за послуги, надані громадянам, що мешкають на територіях, які не входять до їх юрисдикції. Крім того, ця концепція спричинить демократичний дефіцит, оскільки місцева влада буде надавати послуги багатьом споживачам, перед якими вона не несе відповідальності.

Однак саме територіальне укрупнення на найнижчих щаблях може мати найсильніший вплив на Українську систему місцевого урядування. Не зважаючи на те, який критерій буде обрано у кінцевому випадку для визначення мінімального розміру населення *громади* (5000 чи 3500, як це вказано у новій версії законопроекту), кількість урядів базових одиниць місцевого самоврядування буде зменшено більше ніж на 50%.

Чи є необхідним таке радикальне укрупнення? Відповідь на це питання у першу чергу залежить від бачення ролі, яку має відігравати в країні місцеве врядування. Європейський досвід щодо цього питання є дуже різноманітним. З одного боку є країни, у яких існує багато дуже маленьких одиниць місцевого самоврядування. Франція у цьому випадку є найтипівішим прикладом, із майже 80% громад, що за розміром не перевищують 1000 жителів. Чеська республіка, Словаччина, Угорщина та Румунія є країнами зі схожим досвідом. З іншого боку існує низка країн, що прийняли більш консолідовану систему територіального устрою. Велика Британія є прикладом випадком найрадикальнішої консолідації, однак в якості прикладів можна наводити і такі країни як Швеція, Литва, Болгарія або Польща. Жодна з цих країн не має уряду одиниці місцевого самоврядування з населенням менше ніж 1000 жителів, і навіть ніж громади з 2-3000 жителів зустрічаються дуже рідко (так у Великій Британії найменший місцевий уряд має у підпорядкуванні більше ніж 20 000 жителів).

Як теоретичні міркування, так і емпіричні приклади свідчать, що, якщо основна роль місцевого самоврядування вбачається передусім в наданні бюджетних послуг, то, напевно, деяке укрупнення буде обов'язково необхідним. Однак, якщо його основною функцією є представництво місцевої громади, у той час, як послуги можуть надаватися через бюджети інших рівнів, міжрегіональну кооперацію та субконтрактування приватному та недержавному сектору, тоді збереження маленьких громад із своїм самоврядуванням може бути цілком хорошим підходом.

II. 3. Потенційні переваги укрупнення

Європейський досвід свідчить, що організація місцевого урядування у порівняно великих територіальних одиницях надає низку переваг (особливо стосовно здатності надання послуг), і тоді укрупнення може підвищити ефективність системи, хоча позитивний вплив укрупнення територій дуже часто переоцінюють та/або тлумачать невірно.

Найбільш важливі потенціальні переваги можуть бути такими:

- Територіальне укрупнення робить можливою *децентралізацію додаткової кількості видаткових функцій*. Й насправді, у європейських країнах із крупнішими одиницями самоврядування більше функцій, як правило, надається на найнижчому рівні. Згідно з деякими дослідженнями, органи влади, що охоплюють менше ніж 1000 жителів, не можуть бути здатними надати деякі важливі місцеві функції. Дехто тримається думки про те, що надання більшої кількості функцій найнижчим щаблям врядування також підвищує інтерес та участь жителів у місцевій демократії, хоча це твердження і може бути поставлене під сумнів з огляду на деякі недавні емпіричні дослідження.
- Територіальне укрупнення дає можливість скористатися *економією за рахунок масштабів* надання послуг. Здійснення цілої низки видаткових функцій в розрахунок на одну послугу може бути значно дешевшим у великих об'єднаннях. Адміністративні послуги і управління дає самий прямий тому доказ (доведено, що між витратами на управління в розрахунок на душу населення та чисельністю населення існує від'ємна

кореляція, тобто чим більшим є населення, тим меншими є середньодушові видатки на управління), однак аргументи на користь економії на масштабах можна знайти і в інших сферах, таких як утилізація твердих відходів чи початкова освіта. Однак важливо підкреслити, що для того, щоб потенційні переваги від ефекту масштабу були реалізовані, місцеві органи влади повинні мати належний ступінь свободи дій у виборі політики надання послуг (наприклад, приймати незалежні рішення щодо оптимальної організації шкільної мережі).

- Укрупнення територіальних одиниць у більші формування дозволяє здійснювати *більш узгоджене планування* (особливо, але не тільки, при земельному плануванні), що може краще послугувати цілям місцевого розвитку.
- Укрупнення може також мати *непрямий позитивний вплив на місцеву стратегію економічного розвитку*. Добра стратегія економічного розвитку часто потребує концентрації ресурсів на меншій кількості стратегічно важливих проєктів, які принесуть корисний результат для більшої території. Такої концентрації легше досягти у випадку територіального укрупнення.
- Більші територіальні одиниці можуть також послугувати *кращому підбору більш кваліфікованого персоналу та надати вищих стандартів в оснащенні місцевої адміністрації*. Однак, цей позитивний висновок треба доповнити ще одним додатковим спостереженням – децентралізація додаткових функцій найнижчим рівням врядування (від *району* до *громади* у контексті України) може призвести до протилежних проблем. Хоча цю небезпеку не треба переоцінювати, може статися так, що знайти достатньо кваліфікований персонал навіть в укрупненій *громаді* буде достатньо складно, у той час як службовці, що перед тим займалися наданням децентралізованих послуг у *районі*, можуть не погодитися або бути нездатними на переїзд (або на поїздки) до менших містечок та сіл, для виконання тих самих функцій для управління *громадою*.

II. 4. Зменшення можливих негативних наслідків укрупнення

З територіальним укрупненням також пов'язані значні ризики, що викликають занепокоєність і протистояння з боку сільських громад, а саме:

- Об'єднані місцеві уряди *збільшують відстань між середньостатистичним мешканцем та місцевою владою*. Мається на увазі як фізична, так і політична відстань – фізична у тому відношенні, що установа, у якій мешканцю потрібно вирішувати будь-які адміністративні питання, знаходиться тепер на більшій відстані від його місця проживання, та політична у тому відношенні, що тепер на певну кількість населення приходиться менша кількість членів ради; у дрібних одиницях зв'язки між членами місцевої ради і громадянами набагато щільніші, і політики надають місцевій громаді більше звітності.

Ці зауваження важко відкинути; проте, можна навести два аргументи на користь процесу укрупнення. По-перше, часто йдеться про вибір між наданням більших повноважень укрупненому найнижчому рівню місцевого уряду або місцевим урядам, що більш наближені до громадян, але не в змозі брати на себе значні повноваження. Цей вибір веде до висновку, що можливість перерозподілу деяких функцій з рівня

району до рівня *громади* буде ефективним засобом наближення місцевого уряду до мешканців, не зважаючи на територіальне укрупнення.

По-друге, досвід кількох країн свідчить, що адміністративні послуги можна наблизити до місцевих мешканців, навіть якщо центральне місто/поселення знаходиться на достатньо великій відстані. Адміністрація *громади* може мати місцеві філії в окремих селах. Щоб надавати ефективні послуги місцевим мешканцям, ці філії не обов'язково мають працювати кожен день, але, наприклад, раз на тиждень. Ще одним рішенням може бути прогрес електронного врядування, що, наприклад, дозволяє мешканцям скачувати та надсилати потрібні бланки, а також знаходити необхідну інформацію в Інтернеті. Ми розуміємо, що на сьогодні така альтернатива є досить екзотичною для більшості сільських регіонів України, але технологічний прогрес та доступ до Інтернету розвиваються дуже швидко, і через кілька років такі шляхи вирішення проблеми можуть стати реальністю.

- Часто висловлюється занепокоєність з того приводу, що об'єднання кількох поселень в один місцевий уряд призведе до *домінування великих населених пунктів та політичної маргіналізації решти сел*. Це може представляти реальну загрозу. Що потрібно, щоб цього уникнути – це політична система, що забезпечить збалансоване представництво географічних інтересів і захист інтересів невеликих сел. Загроза може бути зменшена завдяки системі виборів, у якій одиниця самоврядування поділена на таку кількість адміністративних районів, що відповідає кількості обраних членів ради (досвід місцевих урядів Великобританії або Польщі з кількістю населення менш за 20 тис. мешканців). Така система забезпечує представництво усіх районів одиниці самоврядування і запобігає домінуванню над радою і прийняттям місцевих рішень з боку того чи іншого населеного пункту.

Можна привести ще один аргумент на користь такої системи виборів. Пропорційна система, запропонована для наступних місцевих виборів в Україні, має більший сенс у випадку великих міст, аніж дрібних, головним чином, сільських громад. Місцева політика дрібних громад, та, відповідно, рішення виборчого округу, базуються на більш безпосередніх, особистих відносинах та довірі, ніж на обранні програм більших груп, будь то державні політичні партії або місцеві організації. Цілком зрозуміло, що у багатьох дрібних громадах не має організованих груп, між якими вони можуть обирати.

- Також часто висловлюється занепокоєння, що реформа може вплинути на *індивідуальні риси, самобутність об'єднаних сел*. Укрупнення вводиться з метою зміцнення місцевих урядів та надання їм можливості ефективного виконання широкого спектру функцій. Проте, відмінні риси громадян менших територіальних пунктів також є цінними і потребують збереження. У більшості країн, де проводився процес укрупнення, дрібні села не зникли повністю як суб'єкти територіального уряду. Як правило, рівень такого села символічно представлений на політичному рівні. Як у Польщі, так і у Болгарії законодавча система зберігає традиційні назви (*solectwo* і *kmetstvo*), населення обирає сільських лідерів, які виконують важливі радницькі функції і визнаються як важливі символи місцевих населених пунктів. Проект закону України щодо самоврядування на рівні громади застосовує таку систему, пропонуючи посаду *війта* або *солтиса*, які будуть обиратися безпосередньо у кожному селі (зверніть особливу увагу на статті 30 і 49 Проекту Закону).

Ще один засіб, що може допомогти захистити місцеві відмінні риси сел – це делегування цим селам певних повноважень укрупненої *громади*. Така опція широко використовується у кількох країнах з об'єднаними територіальними системами. Не всі функції потребують забезпечення економії за рахунок зростання масштабів виробництва, і виділення, наприклад, невеликих бюджетних коштів на проекти дрібних удосконалень на місцевому рівні (таких як ремонт головної дороги) можуть посилити почуття гордості за своє поселення. В Англії місцеві ради, хоча й не мають дуже великих повноважень, грають важливу роль у місцевому житті. У Скандинавських країнах добре зарекомендувала себе практика виконання деяких повноважень дрібними громадами у складі більших місцевих урядів. В деяких місцевих урядах Польщі окремі села відповідають за частку місцевих податків і здійснюють кілька простих функцій.

II. 5. Процес укрупнення

Для того, щоб узгоджений процес укрупнення відбувся успішно, необхідні певні умови:

По-перше, необхідна відповідна інформація щодо територіальних одиниць (інтегровані географічні інформаційні системи, включаючи топографічні, економічні, суспільні/демографічні, транспортні, кліматичні та інші дані). Це потрібно для того, щоб прийняти необхідні рішення стосовно форми нових територіальних меж. Після того, як буде окреслена нова карта, має бути визначена вірогідна система фінансування дій органів місцевої влади, а також система вирівнювання, яка спрямовується на заходи щодо місцевих потреб у витратах.

По-друге, більш формальною вимогою є процес консультації. Європейська Хартія щодо місцевого самоврядування, ратифікована Україною, вимагає, щоб будь-які зміни територіальних меж, одна за одною, були здійснені за допомогою консультацій з місцевою громадою. Це не означає, що центральна влада повинна обов'язково виконати рекомендації за результатами таких консультацій, але вони мають бути враховані. Хартія не визначає ніякого специфічного методу консультацій, але який би метод не був обраний, він вимагатиме значної кількості часу. Крім того, консультації повинні розпочинатися уже з конкретними пропозиціями “нової карти”. Наскільки ми знаємо, в Україні такий процес консультування поки що застосовується на основі лише пілотного експерименту.

Третьою умовою успішної реформи є відповідна реалізація інформаційної стратегії. Вона має бути реалізована паралельно з процесом консультування і має пояснювати причини і переваги реформи, а також показати, яким чином потенційні негативні наслідки будуть мінімізовані. Попри те, що, як вже зазначалося, підтримка реформ за допомогою консультування не є юридичною умовою, реалізація реформи з мінімальною підтримкою ризикує позбавити її законності і буде зменшувати ймовірність кінцевого успіху.

II. 6. Рекомендації

Висновок для України може бути сформульований таким чином: якщо є план передачі до базового рівня місцевого урядування відповідальності за більш широку сферу повноважень, тоді територіальне об'єднання є надзвичайно рекомендованим. Але якщо децентралізація додаткових повноважень до найнижчого рівня не ставиться за задачу, укрупнення буде непотрібною (і політично занадто дорогою) реформою.

Укрупнення може мати як позитивні, так і негативні наслідки. В цьому випадку є необхідним використання технічного підходу, який має максимізувати потенційні переваги реформи і мінімізувати ризики або потенційні негативні наслідки. Результати включають наступні моменти:

- Фінансові ускладнення і втрата відповідальності, що є результатом невідповідності між межами юрисдикції і територіями надання послуг, мають бути ретельно враховані перед створенням більших міст з правами області.
- Вибір голів на рівні самоврядування району є частиною “конституційної угоди”, досягнутої протягом Помаранчевої Революції, і є бажаною; проте, значну увагу необхідно приділити чіткому визначенню повноважень між місцевим самоврядуванням і державними адміністраціями на рівні області. Польські приклади доводять, що навіть, якщо ціль реформи є зрозумілою, такі чіткі розмежування не дуже легко впровадити на практиці.
- Укрупнення малих поселень в більш велику одиницю потребує подолання місцевих побоювань щодо домінування, зневаги і незручності. Захист виборчої системи, роль сільських голів, організація філіалу, і доступ до Інтернету для виконання місцевих адміністративних процедур є прикладами заходів, які можуть допомогти.
- Європейська Хартія щодо місцевого самоврядування вимагає процесу консультування щодо територіальних змін, і цей процес має забезпечуватись наданням відповідної інформації, щоб підкреслити переваги і зменшити побоювання.

III. Видаткові повноваження нових адміністративно-територіальних одиниць

III. 1. Деякі загальні принципи

Територіально-адміністративна реформа, що пропонується теперішніми проектами законів, приведе до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, представлених дрібними селами та селищами. Таким чином, місцева влада на базовому рівні буде представляти таку мінімальну кількість населення, яка дозволить їй брати на себе більше адміністративних зобов'язань та надавати більше послуг, аніж на сьогодні. Ухвалення цієї реформи надасть можливість розглянути питання перерозподілу на цей рівень певних повноважень, які сьогодні виконуються районом.

Однак, реформи, що обговорюються, також передбачають обрання голів районних адміністрацій і надають районним радам більший, якщо взагалі не повний, контроль над їх виконавчими органами. Це надасть районній адміністрації відповідні риси місцевого самоврядування та виправдає збереження тих повноважень, які будуть сприяти підвищенню ефективності за рахунок зростання масштабу виробництва та більшому наближенню до районів обслуговування, аніж ті, що надаються на рівні місця/села.

Проте, не всі райони однакові. Хоча уявлення про район як групу сіл та селищ є поширеним стереотипом, в деяких районах є досить великі районні міста. В зв'язку з цим виникає питання про те, чи не повинна територіально-адміністративна реформа зважати на ці відмінності і надавати можливість асиметричного розподілу функцій щодо здійснення витрат. Один з виходів з такої ситуації – це дозволити великим районним містам здійснювати для свого населення як функції базового рівня, так і функції, притаманні району, тоді як районна адміністрація може зосередити свої зусилля на наданні послуг районного рівня іншим мешканцям району.

Конкретні фінансові питання, які порушує територіально-адміністративна реформа, стосуються відповідальності за делеговані повноваження. Міжбюджетні відносини, затверджені Бюджетним кодексом, враховують ці делеговані повноваження. З іншого боку, заходи з вирівнювання не враховують власні повноваження. Це ґрунтується на принципі, що у випадку делегованих повноважень держава (центральний уряд) зобов'язана і зацікавлена у забезпеченні мінімальних норм і якості надання послуг. Однак, сам факт делегації видаткових повноважень визнає переваги місцевого управління системою надання послуг, оскільки це дозволяє підвищити підзвітність споживачеві та проінформованість про оптимальний спосіб надання послуг. Ці переваги можна втратити, якщо відносини між урядом і місцевими адміністраціями будуть надто покладатися на певні постанови та накази. Максимальну користь від перерозподілу повноважень можна одержати тільки у тому випадку, коли ці відносини будуть надавати місцевому керівництву право надавати послуги, з дотриманням мінімальних стандартів якості та контролем виконання, але при достатній свободі вибору шляхів формування та здійснення цих послуг на місцевому рівні.

Роль міждержавного фінансування полягає у тому, щоб надати місцевим адміністраціям можливість виконати свої зобов'язання з надання послуг, але це фінансування також має лишати місце вибору на місцевому рівні щодо найліпшого шляху надання таких послуг. Бюджетний кодекс запровадив дві істотні зміни, що відповідають кращим міжнародним практикам і які слід зберегти в будь-яких майбутніх реформах. По-перше, його норми базувалися на зміненому підході до розрахунку дохідних прогнозів і розподілі існуючих коштів шляхом підрахунку відносних потреб, а не абсолютної вартості; такий шлях є набагато ефективнішим за попередню систему, де видаткові нормативи відображали

бажану вартість надання послуги і неминуче перевищували існуючі ресурси, що призводило до складання нереалістичного бюджету та провокувало заборгованість. Друга перевага Бюджетного кодексу полягала у тому, що калькуляція відносних потреб у витратах окремих місцевих бюджетів враховувала об'єктивні потреби в послугах, а не вартість існуючої системи закладів.

У цьому відношенні, калькуляція потреб у витратах згідно з формулою міжбюджетних трансфертів, запровадженою Бюджетним кодексом, значною мірою ігнорувала норми, затверджені законодавством певного сектору, яке пропонувало стандартну систему обслуговуючих закладів. Було б нерозумним змінювати цей процес на протилежний, тобто фінансувати надання послуг, враховуючи не клієнтські потреби, а потреби адміністративної структури. Вимога, щоб кожна адміністративно-територіальна одиниця мала певні заклади, у дійсності не є ані справедливою, ані ефективною. Це пояснюється тим, що адміністративно-територіальні одиниці все одно будуть відрізнятися за розміром, незалежно від критеріїв, що використовуються при реорганізації меж, і політичний тиск неминуче спричинить деяку відмінність між ідеальними критеріями територіальної реорганізації та її виконанням. Більш того, визнання за визначеною адміністративно-територіальною одиницею права на певні бюджетні заклади створює додатковий стимул до зростання кількості адміністративно-територіальних одиниць, що часто суперечить критеріям, що використовуються при укрупненні.

Буде набагато ефективнішим і об'єктивнішим, якщо у фінансуванні послуг адміністративно-територіальних одиниць буде враховуватись кількість потенційних клієнтів, але при цьому будуть враховуватись об'єктивні розбіжності між регіонами у попиті і вартості надання послуг, а адміністративно-територіальним одиницям надаватиметься право вибору оптимального розподілу обслуговуючих закладів. Повернення до системи фінансування, яка базується на нормах, прив'язаних до мережі установ, буде кроком назад.

III. 2. Охорона здоров'я

Повертаючись до питання повноважень за окремими функціями, у цьому році Верховна Рада вирішила залишити відповідальність за охорону здоров'я на районному рівні. Територіально-адміністративна реформа не повинна відмінати цього кроку. Роздрібнення фінансових ресурсів, що виділяються на охорону здоров'я, створює складні розбіжності між зоною обслуговування лікарень, клінік та ін. і адміністративними межами АТО. Крім того, сучасні знання в області організації охорони здоров'я активно підтримують ідею інтеграції фінансування та управління для первинного та вторинного медичного обслуговування, щоб максимально підвищити гнучкість у виборі між різними типами медичних послуг та підходів до лікування. Наприклад, не потрібно запроваджувати формального розподілу повноважень у законодавстві для того, щоб специфікувати, де і яким чином буде здійснюватись діаліз - у стаціонарній лікарні чи у поліклініці. І у Данії, і у Швеції, найбільш децентралізованих системах щодо відповідальності органів місцевого самоврядування, відповідальність за охорону здоров'я передано як загальну функцію на рівень графств (регіональний рівень).

Необхідно завважити, що огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, рекомендує інтеграцію фінансування і підтримки системи охорони здоров'я на рівні області; з цією ж пропозицією виступили у 2003 р. радники Міністерства Великобританії з питань міжнародного розвитку (DFID).

III. 3. Культура

Згадане вище рішення Верховної Ради стосувалося також і культури, в результаті чого усі витрати на культурні заходи було перенесено на рівень району. Це рішення викликає більше сумнівів. У міжнародній практиці відповідальність за культуру, як правило, не закріплюється за певним адміністративним рівнем. Звичайно як правило, ці повноваження може брати на себе будь-який рівень, міждержавний кошти вирівнювання забезпечують однакове фінансування на душу населення як для вищих, так і для нижчих рівнів влади, хоча інколи деяка перевага віддається більшим населеним пунктам, оскільки їх культурні заклади, як правило, обслуговують більші території. Такі основні заклади, як театри та галереї, часто фінансуються сумісними зусиллями вищих та нижніх рівнів самоврядування. Що стосується бібліотек, досвід Великобританії свідчить, що для сільських територій надання цієї послуги на рівні графств сприяє гнучкому поєднанню стаціонарних та пересувних бібліотечних послуг і надає доступ більшій до більшої кількості книг та веб-сайтів.

III. 4. Освіта

Питання освіти є більш комплексним. У міжнародній практиці немає універсальної системи розподілу повноважень щодо управління шкільними закладами. Часто таке керівництво розподіляється між муніципальним (базовим) рівнем, відповідальним за початкову освіту до шести років, та вищими рівнями (інколи включаючи більш великі міста), що підтримують середні школи та училища/коледжі (наприклад, така модель функціонує в Угорщині, Польщі та Словаччині). У Польщі «гміна» (найнижчий рівень) відповідає за початкову школу (з 6 до 12 років) і «гімназію» (з 13 до 15 років), тоді як місто («пов'ят») відповідає тільки за «ліцей» (з 16 до 18 років). У країнах з великими муніципалітетами, таких як Болгарія або Швеція, ці великі міста можуть підтримувати навчання у всіх школах, за винятком найбільш спеціалізованих. В Англії, навпаки, усі школи функціонують під контролем одного й того ж керівницького органу, як правило, районного центру або великого міста.

Законодавство часто визначає максимальний розмір класу або мінімальну кількість вчителів на певну кількість учнів. Воно також може визначити програму освіти, яка має буди застосована до груп певного віку. Але законодавство звичайно не займається розподілом учбових закладів – це питання залишається на розсуд місцевих органів. Наприклад, в Англії в одному шкільному приміщенні можуть навчатися групи учнів з дуже широким віковим діапазоном.

Системи розподілу державних бюджетних коштів все частіше базують фінансування освіти на кількості учнів, а не на кількості учбових закладів, класів або вчителів. Однак, більшість країн враховують додаткові витрати на сільську освіту і додають різницю, пов'язану з нижчою щільністю населення. Законодавство, як правило, не вимагає класи мінімальних розмірів, але розрахунок потреб у фінансуванні на основі кількості учнів стимулює до об'єднання учбових закладів та є стримуючим фактором у створенні надто малих класів.

Той факт, що надання освіти групам учнів з 6 до 15 років здійснюється в Україні на одному рівні, робить розподіл відповідальності особливо важким у сільській місцевості. Певно, усі *громади* зможуть відповідати за навчання дітей з 6 до 8 років, яким не потрібні надто спеціалізоване викладання і обладнання, і навчання яких не повинно передбачати далеких подорожей. Проте, ці умови змінюються на протилежні у віці з 9 до 15 років, і необхідна економія, обумовлена зростанням масштабів виробництва надання послуг, для такої старшої за віком групи навряд чи може бути забезпечена на рівні дрібної і більш

сільської *громади*. Можливо, розподіл відповідальності та ресурсів має бути асиметричним, коли різні адміністративно-територіальні одиниці мають різні повноваження. Було б дуже сумно, якщо б нерозбірливий розподіл повноважень щодо базової освіти на рівні *громади* спричинив збільшення кількості шкіл для дітей старших за дев'ять років.

III. 5. Спорт та фізична культура

У міжнародній практиці законодавство може надати повноваження або зобов'язати місцевий уряд забезпечити спортивні заклади, але, як правило, воно не визначає якийсь певний тип або стандарт. Трансферт вирівнювання при цьому забезпечує рівномірний розподіл ресурсів в розрахунку на душу населення. Загальнодержавні програми, спрямовані на покращення показників у тому чи іншому виді спорту, можуть припускати виділення цільових субвенцій на умовах спів-фінансування з місцевими бюджетами на будівництво спортивних споруд, таких як стадіони, бігові доріжки, басейни та інше, а національні спортивні асоціації можуть пропонувати часткове фінансування певних типів тренувань або змагань. Спортивні споруди, як правило, надаються муніципальними органами влади, але їх використання населенням з більш широкої території може забезпечуватись через трансферти з бюджету відповідного вищого рівня, або через окреме фінансування, розрахована душу населення, і зважене на обсяг населення території споживання (така модель, наприклад, діє в Чехії та Словаччині).

III. 6. Соціальні послуги

На перший погляд, очевидним рішенням було б утримання відповідальності за інтернатні послуги на рівні району та делегування послуг, що надаються в громаді, радам укрупнених *громад*. Однак, нещодавній аналіз державних витрат на соціальні послуги виявив, що теперішнє розмежування між фінансуванням альтернативних видів послуг закріплює перевагу на користь інтернатних послуг, що не завжди є найбільш ефективним або відповідним задоволенням індивідуальних потреб.

Згідно з висновками вищезгаданого аналізу, відповідальність за заходи з соціального захисту і за надання всіх видів соціальних послуг (інтернатних, неінтернатних та у громаді) необхідно об'єднати на рівні області (див. Додаток 1). Менш радикальною альтернативою (можливо, у якості пілотного проекту) може бути закріплення всього фінансування, що виділяється на неспеціалізовані соціальні послуги, за радами *громад* з розрахунку на душу населення і, при необхідності, надання інтернатних послуг. Тоді ради могли б фінансувати інтернатні послуги у належних випадках, але це здійснювалось би добровольчим сектором (недержавними організаціями), асоціаціями сусідських *громад* або районами на контрактній основі. Проте, варіант використання асоціацій може бути заборонений діючим українським законодавством, яке не схвалює функціонування спеціалізованих (одноцільових) асоціацій місцевих урядів.

III. 7. Рекомендації

Створення більших *громад* дозволить їм взяти на себе відповідальність за деякі повноваження, які на сьогодні закріплені за районами. Однак районна адміністрація може взяти на себе риси повного самоврядування. У такому випадку було б нерозумним

делегувати *громаді* видатки на послуги, надання яких охоплює територію, ширшу від території громади, – це може подрібнити (ускладнити) надання послуг, які мають бути скоординовані, бо де районний рівень міг би забезпечити значну економію на масштабі. Щодо окремих функцій, можна зробити такі зауваження:

- Охорона здоров'я повинна залишатись інтегрованою послугою, що підтримується та фінансується на рівні району (або навіть області).
- Усі рівні місцевого самоврядування повинні мати право на підтримку і фінансування культурних заходів. Район може бути кращим рівнем для надання бібліотечних послуг.
- У сфері освіти, можливо, необхідно використовувати асиметричний розподіл повноважень. *Громада*, як правило, керує учбовими закладами, у яких навчаються діти віком з 6 до 15 років, але дрібна громада може підтримувати тільки перші три або чотири роки навчання, а навчання дітей старшого віку може здійснюватись за підтримки кооперативних заходів або району. Підтримка у кожній *громаді* дуже дрібних шкіл, де б навчалися діти віком понад дев'ять років, була б неефективною.
- *Громада* має в першу чергу відповідати за спортивні споруди.
- *Громада* також має відповідати за неспеціалізовані соціальні послуги, як інтернатні, так і неінтернатні і ті, що надаються в громаді. . Вона має оплачувати обслуговування індивідуальних громадян, які мешкають в інтернатах – це може здійснюватись зусиллями добровольчих організацій або об'єднаними зусиллями органів самоврядування. Проте, не слід ігнорувати і альтернативу об'єднання на рівні області всіх повноважень щодо надання соціальних послуг, згідно з рекомендаціями недавнього аналізу державних витрат (Додаток1).

Є такий вислів: «Фінансування орієнтується на функції». Незалежно від того, які рішення будуть прийняті в рамках територіально-адміністративної реформи і у питанні делегування функцій щодо здійснення витрат новим адміністративно-територіальним одиницям, у будь-якому обговоренні постане питання оплати делегування будь-яких функцій. У наступному розділі ми розглянемо деякі з основних фінансових характеристик територіально-адміністративної реформи.

IV. Перерозподіл дохідних повноважень між районом і новою громадою

IV. 1. Ключові проблеми

Перерозподіл повноважень до рівня громади буде вимагати паралельного перерозподілу дохідних джерел. Крім того, може очікуватись, що адміністративно-територіальна реформа призведе до тиску збільшення витрат щодо покращення якості місцевих бюджетних послуг. Яким чином це може бути профінансовано? Зокрема можна виділити три проблеми, які потребують вивчення і додаткового дослідження.

По-перше, якщо деякі повноваження району будуть перерозподілені до рівня рад громад, то відповідні частки податку на доходи фізичних осіб і плати за землю мають бути також перенесені на їх рівень. Якщо визначити перерозподіл повноважень, то можна відповідно провести і розрахунок відповідного перерозподілу дохідних часток. Також необхідно буде визначити, чи мають бути два вищезазначені податки перерозподілені в тих же пропорціях. Альтернативою у цьому випадку буде або повний перерозподіл плати за землю, або переважно до рівня громади, і тільки менша частина частки податку на доходи фізичних осіб на рівні району. Це все за умови, що надходження плати за землю на душу населення можуть більш рівно розподілятися на рівні громади, ніж надходження податку на доходи фізичних осіб. Результати запропонованих змін мають бути апробовані в пілотних областях.

По-друге, необхідно оцінити можливість переходу при визначенні частки прибуткового податку від розрахунку за місцем проживання, ніж за місцем зайнятості. Така практика, яка застосовується у багатьох Європейських країнах, включаючи Угорщину і Польщу, має сприяти збільшенню фінансової спроможності менших громад і таких, що мають більш сільськогосподарську спрямованість. Першочергово це буде лише перерозподіляти такий же фонд доходів між місцевими бюджетами. Однак, в більш довготривалій перспективі це також буде забезпечувати основу для дозволу місцевим управлінням змінювати ставки податку на доходи фізичних осіб, стягуваного з їх резидентів. Така практика, наприклад, використовувалась тривалий час в Скандинавських країнах, але також нещодавно прийнята в таких країнах як Хорватія і Чорногорія. Такий підхід буде істотно переміщувати складність прийняття фінансового рішення до місцевого управління.

До попередніх аргументів має бути доданий цілий ряд зауважень. По-перше, ситуація в Україні є особливо комплексною. Надходження податку на доходи фізичних осіб тепер радше спрямоване до місця, де зареєстрована компанія працівника, ніж до місця, де компанія здійснює свою діяльність і працює робітник. По-друге, аргумент схильний до обмеження рівня свободи для місцевих управлінь щодо встановлення максимальних і мінімальних ставок. В кінцевому рахунку, трансферти вирівнювання мають радше пов'язуватися з відмінностями в розмірі податкової бази, ніж з відмінностями в надходженнях доходів, з метою уникнення покарання місцевих управлінь з вищими ставками, ніж середні/стандартні, і компенсації місцевим управлінням, які мають нижчі за середні ставки. Це питання буде більш детально розглянуто в розділі V цього документу, в якому прийняті до уваги застереження щодо формули вирівнювання.

По-третє, може очікуватися певний тиск щодо покращення фінансування тих повноважень, які належать до "власних" (і наразі фінансуються доходами другого кошику). Це ставить питання, чи може бути також збільшена база доходів другого кошику. Одним з варіантів може бути введення податку на нерухомість, як це

практикується в сусідніх країнах. Це не засновано на комплексній оцінці ринку або оцінці рентного доходу, як це практикується в деяких Західно-Європейських і Північно-Американських країнах, але натомість є більш спрощеним підходом щодо вимірювання площі нерухомості. Вимірювання площі має бути врегульовано за допомогою коефіцієнтів використання нерухомості (для проживання/комерційне/промислове тощо) і розташування (базується на грубому порівнянні відносної майнової вартості між містами і районами в цих містах).

Існує широко поширене твердження, що місцевий податок на майно, який базується на вимірюванні площі, не може бути джерелом значних ресурсів для місцевих управлінь. Проте, польський досвід доводить, що це не відповідає дійсності. Не дивлячись на те, що в Польщі запроваджений такий вид податку на майно як «на квадратний метр», це підвищує рівень ВВП приблизно на 1% або рівень загальних доходів громади на 15% щорічно. Реалістичність введення такого податку має бути оцінена, переважно, за допомогою проведення аналізу наявності даних щодо власності на нерухоме майно і розміру будівель. Закон міг би визначити тільки максимальні (або максимальні і мінімальні) ставки податку, в той час як місцеві ради мають прийняти свої власні рішення щодо ставки, яка буде застосовуватись в межах цього ряду. (Більш детально це питання розкрито в Додатку 2).

IV. 2. Рекомендації

- Перерозподіл делегованих повноважень з рівня району до рівня громади має фінансуватися за допомогою перерозподілу часток плати за землю і податку на доходи з фізичних осіб, з наданням переваги для плати за землю, а також, де необхідно, за допомогою збільшеного обсягу трансфертів з фонду вирівнювання.
- Частки податку з доходів фізичних осіб, що виділяються для місцевих бюджетів, мають визначатись відповідно до місця проживання платника податків. Це має супроводжуватись з часом спроможністю для місцевих управлінь змінювати ставки податку на доходи з фізичних осіб в межах специфічних обмежень.
- Фінанси громади для витрат кошику 2 мають збільшуватись за допомогою введення податку на нерухомість, обчисленого на квадратний метр з коефіцієнтами для використання і розташування; ради громад мають встановлювати ставки в рамках специфічних обмежень.

Після того, як адміністративно-територіальна реформа визначить витратні і дохідні повноваження нових АТО, увагу буде слід приділити розробці формули, яка б врегулювала відмінності у фінансовій спроможності між ними. Далі документ розглядає, як діє поточна формула і як вона, або певна її модифікація, могла би слугувати цілям адміністративно-територіальної реформи.

V. У пошуках простішої формули

V.1. Мета застосування формули

Україна зробила важливі кроки в напрямку вдосконалення своєї системи міжбюджетного фінансування, ухваливши формульний принцип розрахунку трансфертів між державним бюджетом та бюджетами 686 областей, міст та районів. Ця формула слугує для вирішення двох життєво необхідних проблем. По-перше, вона повинна забезпечувати надання кожній області, місту і району достатніх ресурсів для виконання делегованих їм обов'язків стосовно видатків. По-друге, вона досягає своєї мети через сукупність додатних та від'ємних трансфертів, які використовуються для вирівнювання податкової спроможності різних областей, міст та районів, що мають порівнянні потреби у видатках, але різні податкові бази.

У принципі, схожий метод застосування формули може вживатися і для нових адміністративно-територіальних одиниць, які виникнуть внаслідок адміністративно-територіальної реформи. Проте, як буде зазначено нижче, і витратна, і дохідна сторони чинної формули потребують модернізації перед тим, як її застосовувати для більшої кількості населення, на яку припадатимуть місцеві бюджети.

Трансферти розраховуються як різниця між розрахунковими видатковими потребами, що ґрунтуються на відмінностях у демографічній структурі та екзогенній вартості надання державних послуг, і розрахунковими доходними ресурсами, що ґрунтуються на відмінностях у прогнозованому обсягу доходів першого кошика. Формула дозволяє кожному органу місцевої влади забезпечити однаковий рівень надання державних послуг суспільству за однаковою вартістю для місцевих платників податків.

Адміністративно-територіальна реформа обіцяє розширити застосування формули від 686 бюджетів нині до, можливо, чотирьох або п'яти тисяч бюджетів після створення нових адміністративно-територіальних одиниць.

Таке розширення обсягу застосування формули тягне за собою низку складнощів. По-перше, чинна формула потребуватиме структурної модифікації для того, щоб відображувати будь-які зміни у видаткових зобов'язаннях району і новосформованих адміністративно-територіальних одиниць. По-друге, якщо місцеві органи влади збираються отримати деяку свободу дій у виборі податкових ставок, які стосуються їх доходної бази, доходна сторона формули має бути відкоригованою для врахування радше «потенційних», ніж «фактичних» надходжень, інакше місцеві органи влади будуть мати неправильний стимул не підвищувати свої ставки, а більше покладатися на трансферти у фінансуванні своїх бюджетів. У Польщі цю проблему розв'язували, базуючи розрахунки трансфертів на доходах, які отримав би місцевий бюджет при застосуванні максимальних податкових ставок до своєї бази.

Більш того, видаткова сторона чинної формули нагально потребує спрощення і коригування, для того щоб зробити формулу прозорішою та ефективнішою. Окрім того, нещодавні зміни в методиці прогнозування стосовно доходної частини формули спотворили її дію. Обидві ці проблеми розглядаються по черзі.

V. 2. Видаткова сторона

Видаткова сторона чинної формули страждає від двох головних дефектів. Перший – це те, що видаткова сторона формули нині губиться під нашаруваннями рівнянь, що значно заважає зрозуміти, як формула діє. Другий – це те, що ставши такою непрозорою і складною, формула немов би запрошує всі органи місцевої влади тиснути на центральний уряд, щоб він включав спеціальні характеристики, які могли би працювати на їх користь.

Формула спонукала місцеві органи влади класифікувати установи як ті, що слугують цілям із високими коефіцієнтами формули, незалежно від того, чи пріоритетні вони для місцевих видатків. Це спричинило зниження маневреності у плануванні надання послуг з урахуванням потреб і пріоритетів, що змінюються. Це також особливо критикувалося в нещодавньому огляді державних видатків на соціальні послуги, де наголошувалося, що формула дискримінує догляд за громадянами похилого віку та інвалідами на основі громади на користь стаціонарного догляду. Цей плачевний результат спричиняється тим, що видаткові потреби соціальних послуг прив'язуються до стаціонарного догляду, і при цьому ігнорується альтернатива можливо менш витратного догляду на основі громади.

Перший дефект, наведений вище, впливає з того, що за чинною формулою видаткові потреби вимірюються в абсолютному значенні для кожної області, міста та району. Через цей підхід будь-якій області, місту чи району фактично неможливо розрахувати, чи знаходяться його витратні потреби вище, або нижче середніх по країні. Формули, як у своїх доходних, так і у видаткових сторонах, розв'язують проблеми лише відхилень від середніх показників доходів та видатків по країні. У видатковій стороні формули видаткові потреби мають вимірюватися у відносному значенні, іншими словами – у відношенні до середньої видаткової потреби по країні, для виконання конкретної функції.

Як саме можна відобразити видаткові потреби у відносному значенні, детально розглянуто в Додатку 3. Тут ми звільняємо читача від доволі складних математичних подробиць. Щоби просунутися через щільний туман окремих розрахунків за чинною формулою, у цьому новому підході до формули пропонується використання двоетапного методу розрахунків.

На першому етапі використовуються демографічний обсяг та структурні характеристики населення кожної адміністративно-територіальної одиниці для складання основних детермінантів видаткової потреби для кожної функціональної категорії, охопленої формулою. Головна ідея цього складання полягає в тому, щоб отримати об'єктивні виміри кількості фактичних і потенційних споживачів кожного типу послуг у формулі, як для країни в цілому, так і для кожної адміністративно-територіальної одиниці.

- Щодо адміністративних витрат, кількість населення має бути зважена таким чином, як це зараз робиться у формулі, за набором коефіцієнтів, які відображають наявність економік економії на масштабах у більших містах та районах. Для областей потрібно використовувати рівні зайнятості на основі нормативу.
- Щодо охорони здоров'я, при визначенні попиту на послуги необхідно використовувати змінні зваженої кількості населення, де вага враховує відносно вищі вимоги громадян наймолодшого і найпохилішого віку, а також відмінності в потребах між чоловіками і жінками.

- В галузі освіти вирішальним чинником для розрахунку видаткових потреб має бути зважена кількість населення, яке навчається, і тут, знову ж таки, як це вже робиться зараз, вага має відображати коливання витрат на освіту, яке спостерігається стосовно різних типів учнів/студентів в різних місцевостях.
- Потреби в соціальних послугах мають прив'язуватися до кількості громадян, що входять до головних категорій населення, про які держава зобов'язана піклуватися у відповідності до вимог законодавства, в т. ч. громадяни похилого віку, інваліди або хронічно хворі, діти, що потребують соціального догляду, психічно хворі, громадяни без постійного місця мешкання. Також ці показники можуть враховувати рівні безробіття та доход домогосподарств на душу населення.
- При визначенні витратних потреб у галузі культури також слід використовувати вагу населення, при чому у великих містах більшою є вага визнання культурних принад, яку ці великі міста експортують нерезидентам.

Підсумовуючи сказане, при розрахунках видаткових потреб, які включаються до першого етапу, значною мірою використовується методика чинної формули. Проте, на другому етапі демонструється різкий відхід від чинної формули.

З використанням усієї інформації першого етапу, яка стосується попиту, на другому етапі в єдиному рівнянні виражаються загальні видаткові потреби місцевого бюджету у відношенні до середньої потреби по країні. Це єдине рівняння також включає видаткові потреби гірських місцевостей і дозволяє уникнути практики окремих розрахунків для цих територій. Конкретна форма, якої має набути це єдине рівняння, наведена у Додатку 3.

Як показано у Додатку, кожним членом цього рівняння вимірюються функціональні видаткові потреби місцевого бюджету в порівнянні з середнім виміром потреби по країні. Наприклад, якщо місцевий бюджет забезпечує надання освітніх послуг більшій кількості зважених студентів на одну особу ніж по країні в цілому, то він має вищі за середні видаткові потреби саме в галузі освіти. І, якщо припустити, що він є отримувачем трансферту, він отримає більший трансферт за формулою через зазначені потреби, які є вище за середні. В кожній функціональній витратній галузі наголос робиться радше на вимірювання відносних витратних вимог, ніж на фінансування існуючої мережі бюджетних установ.

Така методика демонстрації дії видаткової сторони формули дозволяє краще її зрозуміти та інтерпретувати і, таким чином робить її прозорішою. Більш того, дані, необхідні для виконання витратної сторони формули, всі базуються на демографічних характеристиках адміністративно-територіальної одиниці, які легко можна перевірити. У цьому сенсі формула може розгортатися з урахуванням нових адміністративно-територіальних одиниць, які виникнуть внаслідок адміністративно-територіальної реформи. Демографічні дані цих нових одиниць неважко буде отримати. Спрощена та роз'яснена демонстрація видаткової сторони чинної формули є важливим аспектом розробки простішої формули.

V. 3. Доходна сторона

Дохідна сторона чинної формули також нещодавно вийшла з ладу. Проблеми з дохідною стороною почали виникати після реформи оподаткування доходів фізичних осіб у 2004 році. Ця реформа запровадила єдину 13-відсоткову ставку податку на доходи замість

попередньої класифікаційної структури, що налічувала п'ять ставок, а також соціальну пільгу, яка полягає у звільненні від сплати податку на доходи тих, у кого вони дуже низькі.

Прогнозування наслідків цієї реформи для доходів конкретних місцевих бюджетів представляє складнощі для Міністерства фінансів. Що було необхідно з огляду на реформу, так це точний перерахунок коефіцієнтів відносної податкової спроможності – головного прогнозного інструменту, що використовується Міністерством. На жаль, не було даних, необхідних для таких перерахунків, і в результаті в розрахунках трансфертів вирівнювання на 2004 і 2005 роки були допущені серйозні прогнозні помилки.

Великі міста-донори з відносно високим рівнем оплати праці перші постраждали від цих прогнозних помилок. Їх надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб після реформи були значно завищені, що спонукало Міністерство вжити компенсаторних заходів. У випадку із Запоріжжям, наприклад, відповідно до статті 58 Закону України про Державний бюджет України на 2005 рік, місто отримало доступ до середньострокових казначейських позик для фінансування нестачі надходжень у своєму бюджеті. Міністерство також узяло на себе зобов'язання, що повернення цих позик відбуватиметься за рахунок реструктуризації трансфертних зобов'язань міста.

Реагуючи на ці невідповідності, Міністерство фінансів радикально переглянуло свою методику прогнозування доходів. Під час підготовки Державного бюджету на 2006 рік Міністерство складає прогноз доходів місцевих бюджетів, екстраполюючи з тенденції надходжень, що спостерігається у 2005 році, і додаючи до результатів чинники зростання та інфляції. В той час, як ця процедура може допомогти покращити точність прогнозів надходжень, вона має декілька негативних наслідків.

Перш за все, це пряме порушення Бюджетного кодексу, який вимагає використання коефіцієнтів відносної податкоспроможності. По-друге, примушуючи відстежувати за формулою фактичне виконання доходів місцевих бюджетів, ця процедура серйозно підриває стимули місцевих органів влади до збільшення надходжень – те, за збереження чого так боровся Бюджетний кодекс. За цією прогнозною процедурою трансферт вирівнювання будь-якого місцевого бюджету, що має вищу за середню швидкість збільшення своїх надходжень, або скасовується, або передається на користь зростання державного бюджету.

Іншими словами, через доходну сторону формули у системі місцевих бюджетів Україні знову запроваджені елементи відшкодування витрат на користь державного бюджету, що призводить як раз до того результату, якого намагався уникнути Бюджетний кодекс.

V. 4. Рекомендації

Видатки

Запропоноване коригування формули викладено в Додатку 3.

Доходи

Здається, є тільки один розумний вихід із дилеми прогнозування надходжень, а саме, повернення до існуючого раніше положення через удосконалення вимірювання коефіцієнтів відносної податкової спроможності і позбавлення від будь-яких пов'язаних із ними серйозних прогнозних помилок.

Додаток 1

Альтернативні пропозиції щодо соціальних послуг

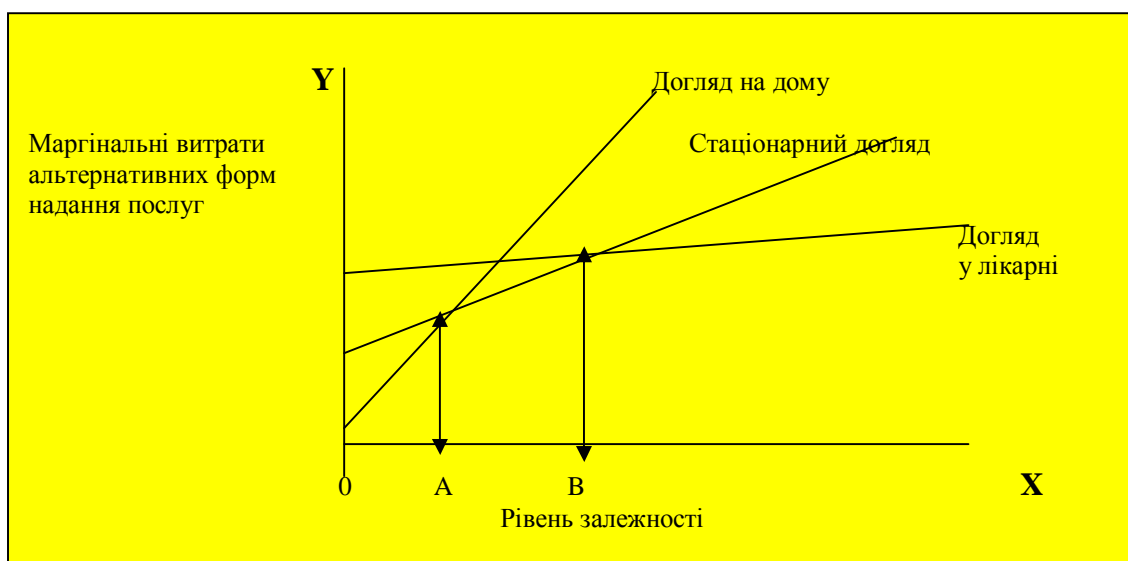
Надання соціальних послуг уразливим групам населення є сферою зі значними складнощами, які випливають з того, що надання послуг поєднує низку зобов'язань, які на сьогоднішній день виконують різні міністерства і програми. Окрім Міністерства праці та соціальної політики, до міністерств, які залучені до забезпечення і контролю соціальної сфери, відносяться Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство науки та освіти. Більш того, це питання має вирішуватися в поєднанні з питаннями витрат на соціальний захист, які зараз фінансуються через зовсім окремий механізм.

Значну увагу до оптимізації фінансових механізмів у цій сфері було приділено у нещодавньому огляді державних витрат на соціальні послуги (Попередня оцінка управління державними видатками на соціальні послуги (РАРЕМ), проведена Об'єднаним фондом соціальних інвестицій) і в Меморандумі Світового банку з економічного розвитку України. В обидва ці дослідження, і особливо Огляд державних видатків Фонду соціальних інвестицій, визначають значні застереження щодо того, що існуюча система призводить до неефективних підходів щодо надання послуг. Щодо розподілу видаткових зобов'язань, вдосконалення надання соціальних послуг потребує поєднання знання місцевих ситуацій та потужності стратегічного планування, щоб установити оптимальний баланс послуг між стаціонарним доглядом та ініціативами, які надходять із громад.

Модель *Балансу послуг* виявилася вирішальною характеристикою, яка заклала основу реформи соціальних послуг у країнах ЄС. Вона покликана допомогти урядам сконцентрувати увагу на визначенні різних шляхів досягнення однакового рівня переваг для клієнтів за найменших державних витрат. Для досягнення цього урядам потрібно провести оцінку взаємозв'язку між собівартістю одиниці продукції, маргінальними витратами і потребі клієнта, виходячи зі стратегічних цілей.

Схеми 1 і 2 нижче ілюструють, як можна застосовувати модель Балансу послуг для надання послуг громадянам похилого віку і дітям:

Схема 1: Забезпечення балансу надання послуг громадянам похилого віку

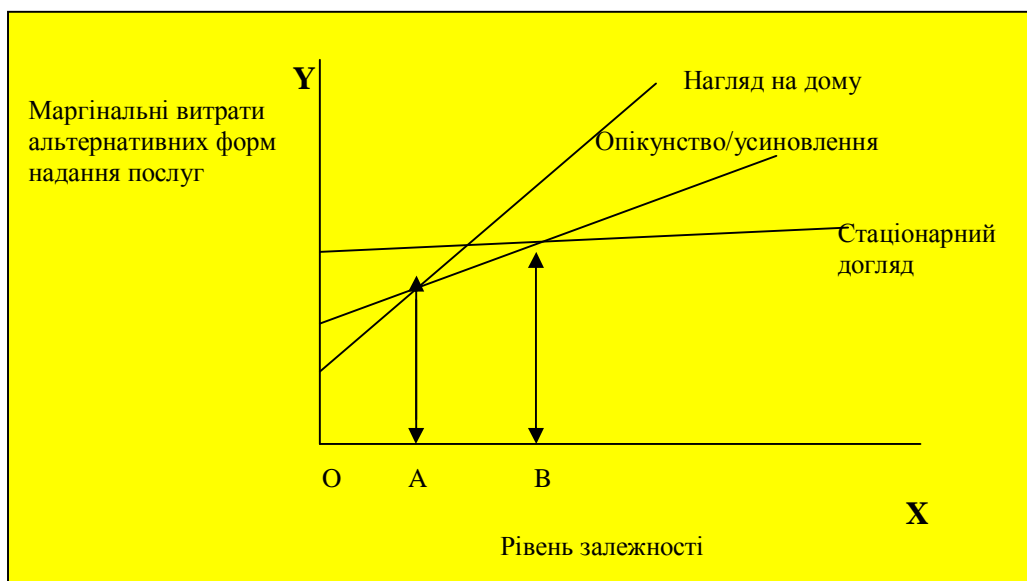


Горизонтальна ось (X) вимірює деякі особливості громадян похилого віку, які призводять до їх потреби в соціальних послугах, такі як рівень їх залежності: особливості, що призводять до підвищення вартості догляду по мірі того, як фізичний стан цих громадян погіршується і вони втрачають спроможність піклуватися про себе. Вертикальна ось (Y) вимірює маргінальні витрати альтернативних форм догляду, такі як лікарні, стаціонарний догляд або догляд на дому. Ці витрати є необхідними для того, щоб людина похилого віку досягнула належного рівня функціонування, наприклад, щоб вона була спроможна (або щоб їй допомагали) виконувати завдання, потрібні для щоденного життя.

Завдання вибору найефективнішої форми догляду за громадянином похилого віку є чітко визначеним: в кожному випадку обирається форма догляду з найменшою маргінальною вартістю. Таким чином на схемі видно, що, якщо громадянин похилого віку перебуває на рівні залежності у проміжку OA, тоді найефективнішим методом догляду за ним з точки зору вартості є догляд на дому; для тих, хто перебуває у спектрі AB, найкраще виправдовує витрати стаціонарний догляд; а для спектра B і далі – це догляд у лікарні.

Модель Балансу послуг використовується у країнах ЄС для охоплення й інших груп споживачів, наприклад, дітей, інвалідів, хронічно хворих і т. ін. Приміром, методи надання послуг дітям із груп ризику та дітям, які потребують захисту, можуть бути такими: дома під наглядом соціальних служб, опікунство/усиновлення або стаціонарний догляд. Схема 2 нижче ілюструє цей метод.

Схема 2: Забезпечення балансу надання послуг дітям



Модель Балансу послуг з наголосом на досягненні того, щоб результати краще виправдовували витрати, на диверсифікації надання послуг та на поліпшенні результатів для споживачів, підвела інституційну базу під механізм „Впровадження – Надавач соціальних послуг”, який відокремлює фінансування, впровадження та менеджмент соціальних послуг від надання соціальних послуг. Метою цієї організаційної новації було забезпечення концентрації уваги державних органів влади на розробці напрямків стратегічної політики, визначенні питомих витрат на різні типи послуг, оцінці

маргінальної вартості¹, ефективному управлінні державними фінансами, і на незалежній системі інспекції контролю якості; у той час як центральними і місцевими органами влади були укладені контракти з широким спектром організацій (куди входять організації державні, неприбуткові громадські, комерційні підприємства) на фактичне надання низки різноманітних та інноваційних соціальних послуг, які відображали зміни в демографічних тенденціях, у низці різних соціально-економічних проблем, які постають перед суспільством, та рівні потреб. У Меморандумі Світового банку з економічного розвитку України підтримується саме така логіка та пропонується додатковий аргумент, а саме економічна цінність відійти від диспропорцій, які викликані занадто значним покладанням на дорогі і часто неефективні стаціонарні послуги.

Як вже раніше згадувалося, щоб запровадити цю модель, тим, хто приймає рішення, потрібно мати достатньо інформації для визначення того, як вплинуть на витрати різні інструменти надання послуг, а також достатньо ресурсів і свободи дій у розпорядженні ними для фінансування обраного складу послуг. Ця модель також вимагає від тих, хто приймає рішення, створити та утримувати ефективні системи управління даними і бази даних, що передбачає певний рівень адміністративних потужностей. Зрештою, рівень органу влади, відповідального за врівноваження завдань у галузі соціальних послуг, має бути достатнім для спроможності розв'язувати комплексним і раціональним шляхом диспропорційні проблеми бідності і надання послуг, що фактично існують між селом і містом. Це призвело до висновку в дослідженнях, що запровадити таку модель буде можливо лише за умови покладання відповідальності за забезпечення балансу надання послуг на органи влади в рівні регіону (області).

Для встановлення кращого взаємозв'язку між програмами соціального забезпечення і механізмами фінансування соціального захисту у Меморандумі з економічного розвитку України пропонується поступове злиття між існуючими цільовими субвенціями на соціальний захист з метою надання більшої маневреності регіональним і місцевим органам влади у витрачання цих коштів, у тому числі через потенційне використання цих коштів на місцеві програми соціального догляду.

¹ Маргінальна вартість – це доповнення до загальної вартості послуг, яку потрібно враховувати при додаванні кожного нового клієнта. Через таке розширення надання послуг, що включатиме різні нестаціонарні види послуг, може бути потрібно найняти додатковий персонал. Це значно підвищить загальну вартість, тому що включатиме витрати на оплату праці, адміністрування, поїздки і навіть додаткові витрати на офіс і на користування комунікаціями. Стаціонарні послуги, з іншого боку, більше схиляються до фіксованих і перемінних витрат, які не змінюються значно в залежності від обсягу послуг, що надаються. Таким чином, маргінальні витрати на нестаціонарні послуги можуть бути вищими, ніж на стаціонарні на певному рівні організації послуги (Byford et. al. 2003)

Додаток 2

Оподаткування нерухомості – варіанти, які необхідно розглянути

Оподаткування нерухомості має декілька наступних переваг як джерело доходів місцевих бюджетів; таким чином це є найуживанішою формою місцевого оподаткування у світі:

- База оподаткування відносно рівно розподіляється, тому вона може забезпечити значні надходження до майже усіх місцевих бюджетів.
- Податок легко визначається в географічному вимірі – за дуже незначними винятками легко визначити, хто має платити, і який із місцевих бюджетів отримає користь від податкового доходу. Це, наприклад, дуже відрізняється від оподаткування бізнесу, де компанії, зареєстровані в одному місці, але мають ділові операції фактично в декількох інших місцях, створюють труднощі у визначенні того, які з місцевих бюджетів мають отримати користь від надходження їх податків.
- Майно є нерухомим (що зменшує негативні наслідки податкового змагання між місцевими бюджетами).
- Найвні податкові доходи можуть покрити значну частину витратних потреб місцевого бюджету, принаймні на комунальні та фізичні послуги.

Податок на вартість майна (*Ad valorem*) є однією з найкращих і найуживаніших форм. З іншого боку, запровадження податку на вартість майна на відносно новому й нерозвинутому ринку, такому, як український, спричиняє низку складнощів:

- Запровадження податку на вартість нерухомості замість існуючих спрощених методів та механізмів займе багато часу і буде відносно дорогим, оскільки потребуватиме належних баз даних та оцінки кожної одиниці майна.
- Країни з нерозвинутим ринком приватної власності також стикаються з технічними труднощами у віднаходженні методів оцінки
- Досвід декількох центрально- та східноєвропейських країн свідчить, що запровадити такий податок політично складно.

Таким чином, недосконала (але більш життєздатна) форма податку на квадратний метр заслуговує на те, щоб її розглянути. Однією з важливих переваг такого підходу є те, що він потребує значно простішої податкової бази даних і може бути запроваджений значно швидше і з меншими витратами. На сьогоднішній день в українських містах, здається, існує достатньо даних, які можна знайти в Бюро Технічної Інвентаризації (БТІ). Ситуація в селах трохи складніша, але поєднання інформації з БТІ та з “господарських книг”, що існують у кожній сільській раді, має бути гарним відправним пунктом для швидкого складання належної бази даних.

Проти такого спрощеного оподаткування майна нерідко висувають два аргументи:

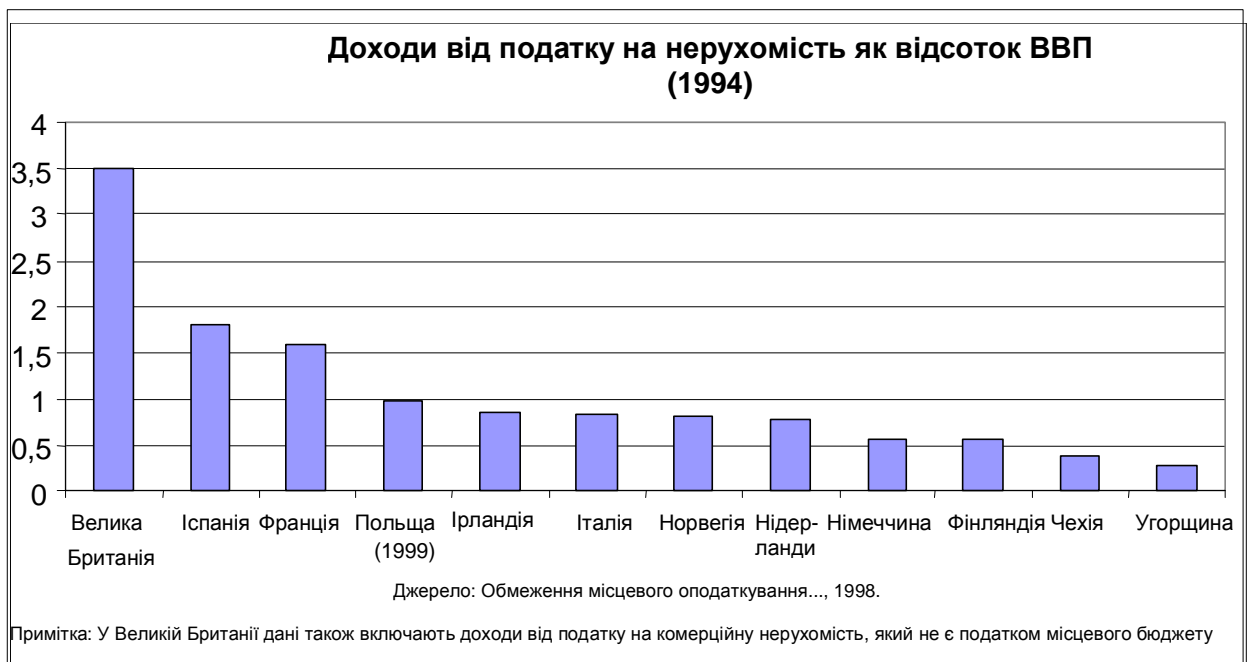
- Податкові доходи несправедливі, оскільки власники (або користувачі) майна дуже різної вартості сплачують однакову суму; такий податок не відображає принцип платоспроможності;

- Існує широко відома думка, що база метражу не може бути джерелом значних ресурсів для місцевих бюджетів (див. також п. 6.204 Звіту Світового банку «Покращення міжурядових фіскальних відносин в Україні»)

Перший із цих негативних наслідків можна дещо пом'якшити, запровадивши коефіцієнти використання (житлового/комерційного/промислового тощо) та розташування (на основі приблизного порівняння відносних вартостей майна між містами та районами в цих містах), як показано на прикладах нижче.

Другий негативний наслідок (неможливість отримати значні надходження з податку, що ґрунтується на метражі) є радше міфом, ніж реальністю. В Польщі надходження від податку на нерухомість, незважаючи на його “метражний” характер, щорічно складають близько 1% ВВП або близько 15% загальних комунальних доходів. Це відображено на малюнку нижче:

Мал. 1.



У Польщі податок на нерухомість є найважливішим джерелом надходжень у бюджеті найнижчого рівня (*гміна*). Він стягується як із забудованої нерухомості, так і з порожніх ділянок (але не з тих, які використовуються для лісового або сільського господарства, - з них стягується окремий сільськогосподарський або лісгосподарський податок). Він приносить до місцевих бюджетів понад 3 млн. доларів на рік – суму, яка складає понад 15% загальних доходів бюджетів *гміна*, або 45% доходів із власних джерел (без надходжень від субвенцій і розподілу податків).

Встановлення фактичної ставки податку на нерухомість є прерогативою кожної місцевої ради у максимальних межах, встановлених національним законодавством. На додаток рада (в деяких випадках – мер) отримує повноваження надавати податкові пільги або звільнення від податків для деяких категорій платників. Максимальна ставка автоматично збільшується з кожним роком на суму ставки інфляції, яку оголошує Головне Управління Статистики.

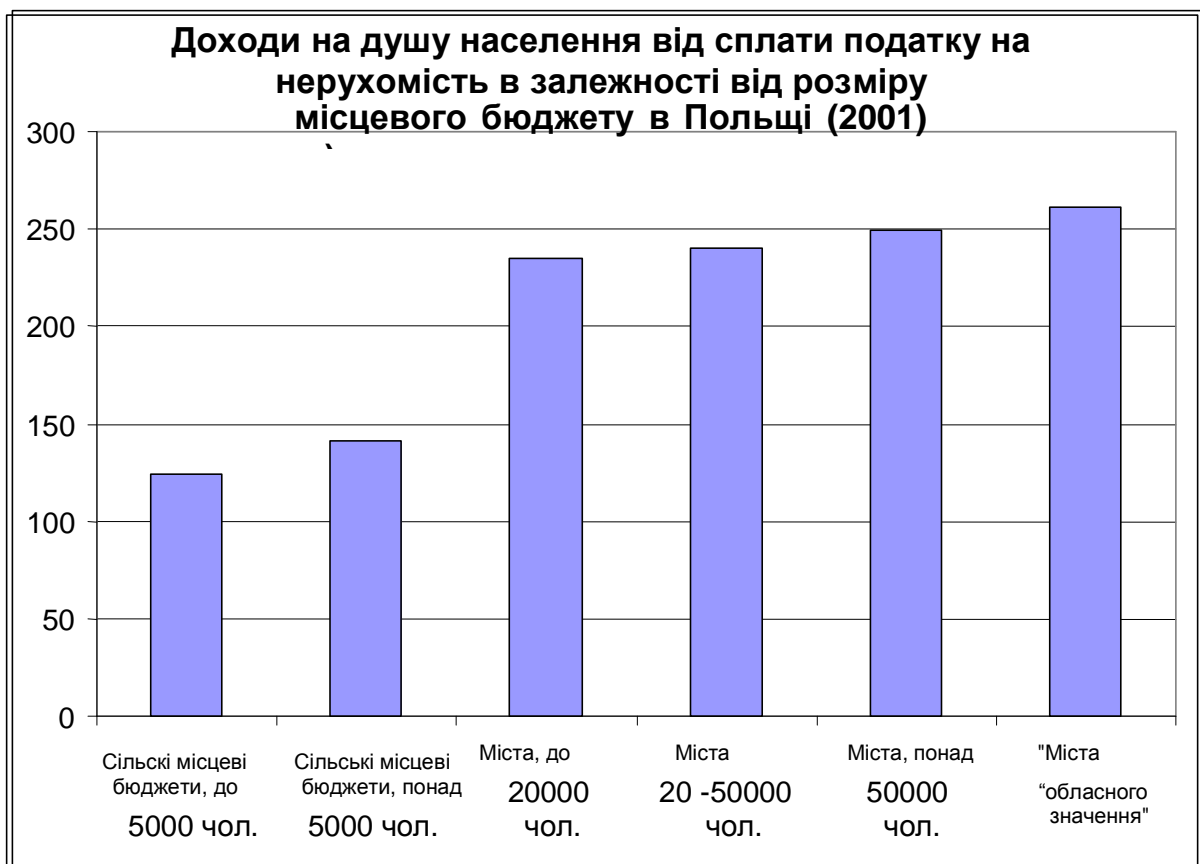
Ставки різняться залежно від виду нерухомості. Наприклад, у 2004 році максимальна ставка на житлові будівлі була 0.52 злотих (близько 0.17 \$) за квадратний метр, тоді як ставка на будівлі, що використовуються для комерційної діяльності, могла сягати 17.31 злотих за квадратний метр (близько 5.50 \$). Найголовніші ставки наведені в табл. 1. Місцева рада може додатково змінювати цю ставку в залежності від виду комерційної діяльності. В результаті, через таку структуру максимальних ставок понад 75% доходів від сплати податку на нерухомість надходять від бізнесу. Дуже значна різниця між рівнями оподаткування житлових будинків і комерційної нерухомості може здатися суперечливою, так як це потенційно може знизити рівень звітності щодо вибору місцевої політики органами місцевої влади по відношенню до платників податків-резидентів.

Таблиця 1. Найголовніші максимальні ставки місцевих податків у Польщі

	2001	2002	2003	2004
- житлові будівлі	0.46 злотих/кв.м.	0.49 злотих /кв.м	0.51 злотих /кв.м.	0.52 злотих/кв.м.
- будівлі комерційного використання	15.86 злотих /кв.м	16.83 злотих /кв.м	17.31 злотих /кв.м	17.42 злотих /кв.м
- порожні ділянки комерційного використання	0.56 злотих /кв.м	0.60 злотих /кв.м	0.62 злотих /кв.м	0.63 злотих /кв.м
- інші структури, такі як аеропорти, антени мобільного зв'язку, полігони для відходів і т. ін.	2% вартості враховується з метою амортизації			

Примітка: 1 долар дорівнює приблизно 3.4 злотих

Мал. 2.



Примітка: суми наведені в польських злотих на душу населення, 1 долар США дорівнює приблизно 3.3 злотих.

На малюнку 2 показано, що через таку структуру податку отримується значний дохід як великими, так і малими місцевими бюджетами. Хоча надходження на душу населення у великих містах (містах зі статусом пов'ятів – схожого на статус міст обласного значення в Україні) перевищують понад удвічі надходження бюджетів малих сільських громад, останні все одно істотні і зазвичай складають понад 10% доходів місцевого бюджету.

У Чеській Республіці та у Словаччині¹ існують цікаві приклади додаткового урізноманітнення максимальних ставок у залежності від виду розташування нерухомості. Через те, що зазвичай вартість нерухомості вища у великих містах, ніж у малих периферійних громадах, максимальні ставки відображають розмір населеного пункту. До 2005 року у Словаччині ставки коригувалися за наступним коефіцієнтом у залежності від розміру населеного пункту:

- 1 для сіл <1,000
- 1.4 для сіл 1-6,000
- 1.6 для міст 6-10,000
- 2 для міст 10-25,000
- 2.5 для міст понад 25,000
- 3.5 районних та курортних центрів
- 4 для обласних центрів
- 4.5 для столиці країни - Братислави.

На додаток місцеві органи влади можуть урізноманітнювати ставки в залежності від розташування нерухомості в певних районах міста.

Поєднання польського та словацького досвіду з цього питання може бути цікавим варіантом для його розгляду в Україні.

¹ Це положення більше не діє в Словаччині, з 2005 р. місцеві органи влади мають необмежену свободу дій у встановленні ставок місцевого оподаткування.

Додаток 3

Пошук простішої формули трансфертів

Вище зазначалося, що надто ускладнене визначення витратної сторони у діючій формулі, що використовується Міністерством фінансів України, заважає чіткому розумінню того, як ця формула працює. Більша частина цієї проблеми пояснюється тим, що наголос робиться на калькуляції абсолютних видаткових потреб, аніж відносних видаткових потреб. Краще цю формулу можна зрозуміти, показавши виміряні видаткові потреби в кожній категорії функціональних видатків у відношенні до середньої національної потреби.

Єдине рівняння, що відображує сукупні видаткові потреби кожного місцевого бюджету щодо національного середнього показника, виглядає наступним чином:

$$(1) V_j / P_j = V / P_U \{ \varphi_A \varphi_j^A K_A + \varphi_H \varphi_j^H (\lambda P_j^* / P_j / \sum \lambda P_j^* / P_U) + \varphi_E * (S_j / P_j) / (S_U / P_U) + \varphi_{SC} \varphi_j^{SC} ((1 + \alpha_j) P_j / \sum (1 + \alpha_j) P_j) + \varphi_S (R_j / P_j) / (R_U / P_U) \}$$

Змінні, які представлені у цій видатковій формулі, означають наступне:

V = обсяг загальних витрат органів місцевої влади в державному бюджеті;

V_j = обсяг розрахункових видаткових потреб в j -ому місцевому бюджеті; символ "j" означає адміністрацію на рівні області і міст та районів в межах області; розв'язання питань гірських територій розглядається в додатку;

P_j = кількість населення в j -ій області або j -ому місці або району в межах області;

P_U = кількість населення в Україні;

P_j^* = вік та стать зваженого населення j -ого місцевого бюджету;

P_U^* = вік та стать зваженого населення України;

S_j = зважена кількість учнів/студентів в j -ому місцевому бюджеті;

S_U = зважена кількість учнів/студентів в Україні;

R_j = кількість зважених отримувачів соціальних послуг у j -ому місцевому бюджеті;

R_U = кількість зважених отримувачів соціальних послуг в Україні;

φ_k = частка загальних витрат, V , розподілена на k -ть витратних функцій в Державному бюджеті;

φ_j = частка загальних витрат області, розподілена або до обласної адміністрації, або до усіх міст та районів в області на категорії функціональних витрат, класифіковані як: А (адміністрування), Н (охорона здоров'я), або СS (культура та спорт); наприклад, в галузі охорони здоров'я ця частка визначається як 0.65 для міст та районів;

K_A = коригуючий коефіцієнт для економіки, що базується на зростанні масштабів виробництва в державній адміністрації;

λ = скалярна величина, яка відображає надання бюджетними установами послуг з охорони здоров'я на території місцевого бюджету;

α_j = вага, яка надається кількості населення при наданні культурних послуг.