

АНАЛІЗ БЮДЖЕТНИХ ТА ФІНАНСОВИХ НАСЛІДКІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

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

Зі змінами від липня 2006 р.

Зміст

Пояснювальна записка

I. Вступ

II. Територіальна реорганізація місцевих органів влади

- II. 1. Реформи, що розглядаються
- II. 2. Обґрунтування реформи
- II. 3. Потенційні переваги укрупнення
- II. 4. Зменшення можливих негативних наслідків укрупнення
- II. 5. Процес укрупнення
- II. 6. Позитивні результати, які очікуються від укрупнення згідно даних спостережень, проведених у відібраних областях
 - II. 6.1. Особливості планів укрупнення
 - II. 6.2. Реакції місцевих адміністрацій на пропозиції щодо укрупнення
 - II. 6.3. Коливання між бюджетами в доходах на душу населення
 - II. 6.4. Коливання в доходах від плати за землю та фіксованого сільськогосподарського податку між районами та всередині районів
 - II. 6.5. Економія коштів внаслідок укрупнення – наскільки великою вона буде?
- II. 7. Рекомендації

III. Видаткові повноваження нових адміністративно-територіальних одиниць

- III. 1. Деякі загальні принципи
- III. 2. Охорона здоров'я
- III. 3. Культура
- III. 4. Фізична культура та спорт
- III. 5. Соціальне забезпечення
- III. 6. Освіта
- III. 7. Здійсненість передачі середньої освіти на баланс новостворених *громад* - аналіз, зроблений у відібраних областях
- III. 8. Рекомендації

IV. Перерозподіл доходних повноважень між районом і новою *громадою*

- IV. 1. Плата за землю
- IV. 2. Податок на доходи фізичних осіб
- IV. 3. Податок на нерухомість
- IV. 4. Кошти державного бюджету
- IV. 5. Метод зарахування податку на доходи фізичних осіб у відібраних областях: за місцем проживання платника чи за місцем реєстрації роботодавця?
- IV. 6. Новий податок на нерухомість у світлі даних спостережень, проведених у відібраних областях
- IV. 7. Рекомендації

V. Пошук простішої формули

- V. 1. Мета застосування формули
- V. 2. Сфера застосування
- V. 3. Методи
- V. 4. Видаткова сторона
- V. 5. Податкова спроможність
- V. 6. Пов'язані з вирівнюванням потреби в даних - аналіз, проведений у відібраних областях
- V. 7. Рекомендації

Список учасників робочої групи

Список осіб, яким автори концепції висловлюють подяку

Додаток 1. Оподаткування нерухомості – варіанти, які необхідно розглянути

Додаток 2. Пошук простішої формули вирівнювання

Пояснювальна записка

Основна увага у звіті приділяється фінансовим наслідкам адміністративно-територіальної реформи, якщо її проводити у формі, схожій на запропоновану у проекті Романа Безсмертного. Однак, деякі спостереження та рекомендації цього документа мають цінність незалежно від того, чи буде впроваджуватися реформа, оскільки вони можуть допомогти підвищити ефективність системи міжбюджетних фінансів в Україні навіть за відмови від адміністративно-територіальної реформи. У звіті також йдеться про пілотне дослідження, проведене у двох областях, які дуже різняться за географічними та соціально-економічними ознаками: Івано-Франківській та Луганській. Більшість емпіричних розрахунків зроблено на основі даних, отриманих із трьох районів Івано-Франківської (Галицького, Верховинського та Косівського) та двох районів Луганської області (Антрацитівського та Краснодонського).

Адміністративно-територіальна реформа

Найважливішим і найбільш обговорюваним елементом запланованої територіальної реформи є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня і утворення нових громад. 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 у країні місцеве врядування. Європейський досвід щодо цього питання є дуже різноманітним. Якщо основна роль місцевого самоврядування вбачається передусім у наданні бюджетних послуг, то, напевно, деяке укрупнення буде обов'язково необхідним. Але, якщо його основною функцією буде представництво місцевої громади, і якщо додаткові функції не будуть децентралізовані до найнижчого рівня, то укрупнення може бути зайвою (і політично не вигідною) реформою.

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, призведе до невідповідності між географічними межами територіальної одиниці та реальною територією охоплення споживачів послугами, що надаються з її бюджету.

Через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня можна досягти декількох позитивних результатів:

- Територіальне укрупнення робить можливою *децентралізацію додаткової кількості видаткових функцій*. Наприклад, за результатами дослідження, проведеного у двох відібраних областях, робиться припущення про можливість передачі середньої освіти на баланс збільшених громад;
- Територіальне укрупнення дає можливість скористатися *економією за рахунок масштабів* надання послуг. Здійснення цілої низки видаткових функцій у розрахунку на одну послугу може бути значно дешевшим у великих об'єднаннях. Дослідження, проведене у двох відібраних областях, наводить на думку, що за умови незмінності всіх інших чинників, окрім територіальної організації, реформа дозволить внаслідок

зменшення витрат на адміністрацію заощадити близько 10% загальних видатків, які здійснюються на сьогодні сільськими радами.

- 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*.
- Територіальне укрупнення може допомогти зменшити диспропорції в податковій спроможності між місцевими бюджетами. Проведені нами пілотні дослідження підкріплюють це спостереження. Водночас слід зазначити, що диспропорції залишаються значними навіть у разі проведення територіальної реформи і потребуватимуть системи раціонального вирівнювання, до якої, можливо, необхідно буде включити й доходи другого кошика.

З останнього припущення випливають ще деякі висновки та рекомендації. Можлива схема вирівнювання доходів другого кошика має бути організована таким чином, щоб не стати гальмівним чинником у стимулюванні ефективного збирання доходів. Також у ній має враховуватися доходний потенціал, а не сума фактичних надходжень, на розмір якої можуть впливати або податкові заборгованості минулих років, або результати надання місцевою владою податкових пільг чи зниження податкових ставок. Ще одне спостереження, зазначене в пілотному дослідженні, це те, що часто не виконується стаття 103 Бюджетного кодексу, згідно якої місцевим бюджетам мають компенсуватися втрати від надання державою пільг щодо місцевих податків.

Окрім потенційних переваг, потрібно також враховувати **застереження, пов'язані з укрупненням, або реальні негативні наслідки, до яких воно може призвести:**

Об'єднані місцеві уряди *збільшують відстань між середньостатистичним мешканцем та місцевою владою*. 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. 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*. Загроза може бути зменшена завдяки системі виборів, у якій одиниця самоврядування поділена на таку кількість адміністративних районів, що відповідає кількості обраних членів ради. Така система забезпечує представництво усіх районів одиниці самоврядування і запобігає домінуванню над радою і прийняттям місцевих рішень з боку того чи іншого населеного пункту. Пропорційна система 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.

- Також часто висловлюється занепокоєння, що реформа може вплинути на *індивідуальні риси, самобутність об'єднаних сел*. 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. 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*.

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

- По-перше, необхідна відповідна інформація щодо територіальних одиниць.
- 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. 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.

Видаткові зобов'язання нових адміністративно-територіальних одиниць

Якщо реформу буде запроваджено, то можливим буде розглянути питання передачі на рівень нових адміністративно-територіальних одиниць деяких повноважень, які сьогодні покладені на районні бюджети. Однак, реформи, що зараз обговорюються, передбачають також вибори голів районних адміністрацій і надання районним радам більшого контролю над місцевою виконавчою владою. Це буде підґрунтям для того, щоб залишити такі повноваження за районами, якщо через це досягатиметься більша економія від масштабу і краще, ніж на рівні міста/села, наближення установ до території оптимального охоплення обслуговуванням.

Буде набагато більш ефективним і справедливим фінансувати послуги, які надаються на базі адміністративно-територіальних одиниць, виходячи з кількості потенційних отримувачів цих послуг з урахуванням об'єктивних відмінностей у попиті та затратах, і надати адміністративно-територіальній одиниці свободу дій щодо того, як оптимально розподіляти установи, які надають ту чи іншу послугу. Повернення до фінансування на основі встановлення інституційних нормативів було б кроком назад.

- 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.
- За результатами пілотного дослідження, проведеного нами в областях, можна побачити, що у збільшеній громаді є можливості утримувати школи для вікової групи 6-15 років. Власне, на території кожної з нових громад, які мають бути створені у відібраних районах, є як достатня кількість шкіл відповідної площі, так і достатній контингент учнів.
- *Громада* має в першу чергу відповідати за спортивні споруди.
- Щодо соціальних послуг, ми можемо надати дві рекомендації. Перша – це те, що *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.
Альтернативою є ідея, яка збігається з рекомендаціями в сфері охорони здоров'я, а саме – що відповідальність за надання соціальних послуг повинна бути уніфікована на одному рівні. Район має відповідний розмір, щоб надавати і управляти більшістю видів таких послуг, однак він повинен мати гнучкість для того, щоб делегувати управління територіальними центрами укрупненим громадам, аби зберегти роль духу і знань місцевих жителів.

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.

Доходні повноваження

З точки зору доходів, існує дві основні проблеми. Перша і найбільш очевидна – це проблема їх *адекватності*. Якщо відбудеться певний перерозподіл видаткових повноважень, це повинно супроводжуватись відповідним перерозподілом податкових надходжень. Друга проблема – це проблема *підвітності*. На сьогодні місцеві органи влади мають дуже обмежений вплив на встановлення ставок тих податків, на які спираються їхні бюджети – як “делегованих” доходів (з першого кошику), так і “власних” (в другого кошику).

Зокрема, потребують розгляду такі три питання:

- **Плата за землю.** Якщо визначити перерозподіл повноважень, то можна відповідно провести і розрахунок відповідного перерозподілу доходних часток. Одним із варіантів у цьому випадку буде або повний перерозподіл плати за землю, або переважно до рівня громади. Питання коливання між доходами з цього джерела розглядається в Розділі II звіту.

- **Податок на доходи фізичних осіб.** Закріплення надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за місцевими бюджетами, втілене у Бюджетному кодексі, є одним з найбільших досягнень фіскальної децентралізації в Україні. Однак існує і два недоліки. Перший полягає у сьогоdnішній системі закріплення податку за тим місцевим бюджетом, на території якого зареєстрований працедавець платника податку. Ця система спотворює доходну базу міста Київ та інших великих міст країни і зумовлює потребу у значному горизонтальному вирівнюванні, що неминуче призводить до виникнення напружень. Дуже рекомендується перейти на стягнення податку за місцем проживання, хоча за даними пілотного дослідження, проведеного у двох областях, у цьому випадку може бути складно точно прогнозувати наслідки для окремих адміністративно-територіальних одиниць. Другою вадою є те, що місцеві уряди витрачають надходження від ПДФО, і при цьому не несуть відповідальності за розмір ставок цього податку, встановлений для жителів цієї території. Стягнення цього податку за місцем проживання може також дозволити з часом внести зміни до податкового законодавства з тим, щоб дозволити місцевим органам влади змінювати ставку податку, що стягується з жителів відповідних територій, у встановлених державою межах. Ці зміни (особливо перехід на стягнення податку за місцем проживання) є бажаними незалежно від того, чи відбувається територіальна реформа. Однак, передача будь-яких серйозних повноважень від району до громади потребуватиме супроводження їх переглядом розподілу (у відсотках) податку між рівнями врядування.
- **Податок на нерухомість** може стати важливим засобом посилення бази власних доходів місцевих бюджетів. Пропонується спрощена форма оподаткування, яка не базується на комплексній оцінці ринкової або орендної вартості нерухомості, а розраховується за допомогою набагато простішої методології на основі фактичної площі будинків. Єдина ставка податку за квадратний метр площі коригується за допомогою низки коефіцієнтів в залежності від цілі використання приміщень (житлові, комерційні, виробничі тощо) та їх географічного розташування. Закон, який регулює цей податок, може встановлювати лише максимальну його ставку (або максимальну та мінімальну), в той час як місцеві органи влади можуть приймати власні рішення щодо ставки в межах цього інтервалу. Дані, зібрані у відібраних областях, свідчать про те, що майже вся необхідна інформація для цього є, і що за умови політичної волі цей податок можна запровадити дуже швидко. З моделювань, зроблених на основі дуже низьких ставок податку (0,1 грн. з одного квадратного метра житлової та 2,9 грн. із квадратного метра комерційної нерухомості), видно, що додаткові доходи від сплати нового податку можуть скласти у середньому $\frac{1}{4}$ від сьогоdnішніх доходів бюджетів найнижчого рівня із власних джерел. Існує поширена думка, що від запровадження податку на нерухомість виграють передусім бюджети міст, а сільські громади отримують від цього дуже мало. Таке припущення не дуже вірне. Воно може бути правильним в абсолютному вимірі (абсолютні цифри доходів від сплати податку на нерухомість у містах будуть вищими), але у відносному вимірі, тобто як частка від сьогоdnішніх доходів із власних джерел, приріст у сільських бюджетах може бути значно більшим, ніж у міських, оскільки сьогоdnішня база місцевого оподаткування сільських бюджетів є такою низькою, що навіть дуже помірне оподаткування житлової нерухомості буде мати велике значення.

Пошук простішої формули

Концепція української формули вирівнювання відповідає міжнародно визнаним стандартам. Трансфери вирівнювання, які перераховуються до бюджетів областей, міст чи районів, або у зворотному напрямку, визначаються, виходячи з різниці між розрахунковими видатковими потребами та розрахунковими доходними ресурсами. На практиці, однак, застосування цієї концепції виявилось надзвичайно і надмірно складним і важким для виконання, навіть для профільних спеціалістів. Незалежно від того, чи буде запроваджено адміністративно-територіальну реформу, існує нагальна потреба спрощення основи, на якій ґрунтуються розрахунки трансфертів. Сьогодні видаткова сторона формули знаходиться під нагромадженням окремих рівнянь. Оскільки ці рівняння розраховуються в абсолютних вимірах для кожного місцевого бюджету, неможливо визначити, чи є видаткові потреби того чи іншого бюджету на виконання делегованих повноважень у тій чи іншій галузі вищими або нижчими за середні по країні. У цьому звіті пояснюється, як видаткову сторону формули можна показати у відносних термінах у формі єдиного цілісного рівняння, за яким вимірюється співвідношення між видатковими потребами на душу населення місцевих бюджетів і середньою видатковою потребою по країні.

У доходній частині формули через реформу оподаткування доходів фізичних осіб, яка була проведена у 2004 р., було перераховано індекси відносної податкової спроможності, і відповідно до Бюджетного кодексу ці нові вимірювання не мають змінюватися протягом трьох років.

I. Вступ

Цей звіт спирається на результати проведеної роботи і на попередні звіти, зроблені робочою групою проекту SuFTAR за минулий рік. Основну увагу приділено фінансовим наслідкам територіальної реформи, якщо її проводити у формі, схожій на запропоновану у проекті Романа Безсмертного. Однак, деякі спостереження та рекомендації цього документу мають цінність незалежно від того, чи буде впроваджуватися територіальна реформа, оскільки вони можуть допомогти підвищити ефективність системи міжбюджетних фінансів в Україні, навіть за відмови від реформи, пов'язаної з укрупненням. За напрямками, окресленими робочою групою, в рамках проекту SuFTAR було проведено пілотне дослідження у двох областях, які дуже різняться за географічними та соціально-економічними характеристиками – Івано-Франківській та Луганській. Дані спостережень, проведених у відібраних областях, ілюструють та підтверджують положення, сформульовані у звіті.

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, та й ентузіазм щодо реформи, здається, за останні місяці зменшився, існує велика ймовірність того, що в тій чи іншій формі реорганізацію адміністративного устрою з укрупненням сільських *громад* у майбутньому все ж 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 місцевих органів влади

II. 1. Реформи, що розглядаються

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, підготовлених різними донорами, з питання загального підґрунтя та процесу реформ, 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 зокрема досліджує фінансові наслідки трьох 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 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) – гарним прикладом цього є великі лікарні та культурні заклади. Створення міст-регіонів, що відповідали б за ці заклади, призведе до невідповідності між географічними межами територіальної одиниці та реальною територією охоплення споживачів послугами, що надаються з її бюджету. Це тягне за собою негайні фінансові наслідки, які повинні вирішуватись або за допомоги спеціальних трансфертів на користь міст-регіонів для підтримки надання в них відповідних послуг, або за допомоги 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, яким вона не підзвітна.

Однак саме територіальне укрупнення на найнижчих щаблях може мати найсильніший вплив на українську систему місцевого врядування. Незважаючи на те, який критерій буде обрано в кінцевому випадку для визначення мінімального розміру населення *громади* (5000 чи 3500, як це зазначено в 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 найрадикальнішої консолідації, однак у 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 *громади* з 2-3 тис. 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 у 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 вищих 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 невірно тлумачать.

Найбільш важливі потенціальні переваги можуть бути такими:

- Територіальне укрупнення робить можливою *децентралізацію додаткової кількості видаткових функцій*. І насправді, у європейських країнах із більшими одиницями самоврядування більше функцій, як правило, виконується на найнижчому рівні. Згідно з деякими дослідженнями, органи влади, що охоплюють менше ніж 1000 жителів, не можуть бути здатними виконувати 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 у розрахунок на одну послугу може бути значно дешевшим у великих об'єднаннях. Прямий тому доказ - адміністративні функції (доведено, що між витратами на управління в розрахунок на душу населення та чисельністю населення існує зворотно-пропорційне

співвідношення, тобто що більшим є населення, то 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 цілісне планування* (це особливо стосується земельного планування, але не тільки його), що може краще слугувати цілям місцевого розвитку.
- Укрупнення може також мати *непрямий позитивний вплив на місцеву стратегію економічного розвитку*. Належна стратегія економічного розвитку часто потребує концентрації ресурсів на меншій кількості стратегічно важливих проектів, які мають принести корисний результат для більшої території. Такої концентрації легше досягти у випадку територіального укрупнення.
- Більші територіальні одиниці можуть сприяти кращому *добору більш кваліфікованого персоналу та забезпечувати вищі стандарти оснащення місцевої адміністрації*. Однак, цей позитивний висновок треба доповнити ще одним додатковим спостереженням – децентралізація додаткових функцій до найнижчих рівнів урядування (в контексті України - від *району до громади*) 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*, не бажатимуть або не зможуть переїхати (або здійснювати регулярні поїздки) до менших містечок та сіл, для виконання тих самих функцій з 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'єднання місцевих урядів *збільшує 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 адміністративно-територіальних одиницях зв'язки між членами місцевої ради та громадянами набагато щільніші, і політики є в більшій мірі підзвітними місцевій *громаді*.

Ці зауваження важко відкинути; проте, можна навести два аргументи на користь процесу укрупнення. По-перше, часто постає вибір між наданням більших повноважень укрупненому місцевому уряду найнижчого рівня та місцевими урядами, 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, незважаючи 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, ухвалена для 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 запроваджується з метою зміцнення місцевих урядів та надання їм можливості ефективного виконання широкого спектра 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 сіл – 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 їх виконання, 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 Великій Британії ради парафій, хоча й не мають дуже великих повноважень, відіграють важливу роль у місцевому житті. У скандинавських країнах добре зарекомендувала себе практика виконання деяких повноважень дрібними громадами у складі більших місцевих урядів. У деяких місцевих урядах Польщі окремі села залишають за собою частку місцевих податків і здійснюють деякі прості функції.

II. 5. Процес укрупнення

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

По-перше, необхідна відповідна інформація щодо територіальних одиниць (із застосуванням географічних інформаційних систем, включаючи топографічні, економічні, суспільні/демографічні, транспортні, кліматичні та інші дані). Це потрібно для того, щоб прийняти правильні рішення стосовно форми нових територіальних меж. Після того, як буде окреслена нова карта, має бути визначена доцільна система фінансування дій органів місцевої влади, а також система вирівнювання, яка стосується вимірювання місцевих видаткових потреб.

Другою, більш формальною умовою, 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 реалізовуватися 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 уже зазначалося, підтримка реформ за допомогою консультування не є юридичною умовою, реалізація реформи з мінімальною підтримкою з боку суспільства ризикує позбавити її легітимності та буде зменшувати ймовірність кінцевого успіху.

II. 6. Позитивні результати, які очікуються від укрупнення згідно даних спостережень, проведених у відібраних областях

II.6.1. Особливості планів укрупнення

(а) Івано-Франківська область

Вибір областей (Івано-Франківської та Луганської) був обумовлений тим, що для них Інститутом картографії було підготовлено проекти нових адміністративних карт, які можна було використовувати для моделювання бюджетних наслідків реформи. Тим не менше, в ході дослідження з'ясувалося що для Івано-Франківської області в наявності були карти з новим запланованим територіальним поділом лише для двох районів, а саме: Косівського та Верховинського. Оскільки обидва вони є гірськими районами, то було вирішено включити до нашого емпіричного дослідження ще один район – Галицький – для того, щоб охопити більш різноманітні географічні умови. В цьому випадку моделювання базуються на версії карти Галицького району, яка була підготовлена Івано-Франківською державною обласною адміністрацією і яка намагалась відповідати загальним критеріям, встановленим проектом закону про територіальну реформу.

Нижченаведена таблиця 1 ілюструє можливі зміни в кількості територіальних одиниць на відібраних територіях.

Таблиця 1. Кількість одиниць місцевого самоврядування в Івано-Франківській області – до і після укрупнення

	Стара модель територіальної організації	Нова модель територіальної організації
Рівень району		
Міста обласного значення	5	2
Райони	14	13
Рівень громади (обрані райони)		
Галицький район	41 (включаючи 2 міста)	9 (*)
Косівський район	40 (включаючи 1 місто)	17
Верховинський район	22	8
Всі райони разом	490 (включаючи 10 міст)	Відсутня карта всієї області

(*) Кількість ґрунтується не на офіційному проекті, підготовленому Інститутом картографії, а на власних розрахунках, проведених в області на підставі критеріїв реформи Безсмертного.

Досить цікаво те, що теперішня фрагментована територіальна структура міських та селищних рад не надто стара, оскільки в певній частині вона була розроблена вже після 1990 року. До того часу кількість рад була значно нижчою, ніж сьогодні. Наприклад, у Верховинському районі було 15 рад, а в Косівському районі – 28. Таким чином, кількість рад до 1990 року була десь посередині між теперішньою дуже фрагментованою моделлю та територіально консолідованою моделлю, запропонованою „проектом Безсмертного”.

(б) Луганська область

Антрацитівський район

В Антрацитівському районі Луганської області існують два конкуруючі бачення щодо того, як слід здійснювати укрупнення. Перше бачення називають „планом Безсмертного”. Другим баченням є власна пропозиція, яку на противагу першому висуває державна

адміністрація Антрацитівського району. Антрацитівський район виявляється на сьогодні єдиним районом на Луганщині, для якого міжурядова комісія, яка розробляла умови адміністративно-територіальної реформи, підготувала план укрупнення. Нижче ми розглянемо зміст кожної з пропозицій та порівняємо їх схожі сторони й відмінності.

За планом Безсмертного Антрацитівський район пропонується розширити, включивши до нього велике місто Свердловськ, а також сусідні з ним райони. Оскільки план укрупнення, висунутий районною адміністрацією, не передбачає географічного розширення району, ми не зупинятимемося на цьому положенні плану Безсмертного, коли будемо аналізувати два альтернативних плани, для того, щоб порівнювати лише подібне з подібним. Однак довідково варто зазначити, що за планом Безсмертного в розширеному районі пропонується створити чотири субрегіони з великим районним містом і декількома *громадами*, або укрупненими селами-містами, в кожному. В субрегіоні, районним центром якого буде місто Антрацит, також буде три *громади*. Місто Красний Луч теж стане районним центром іншого субрегіону, до якого входить шість *громад*. У третьому субрегіоні, з центром у Ровеньках, загалом буде організовано п'ять *громад*, але три з них буде передано з сусіднього району. І нарешті, новий районний центр – м. Свердловськ - матиме чотири *громади*.

В альтернативному плані укрупнення, що висувається районною адміністрацією, викладено дещо відмінну точку зору на те, яким чином треба здійснити реконфігурацію районних сіл. У ньому теж передбачається створення 12 *громад*, але тільки сім із них збігаються за визначенням із тими, що описані у плані Безсмертного. Населення найбільшої з них складатиме 15 850 чоловік, найменшої – 3 519 чоловік.

Краснодонський район

Державна районна адміністрація Краснодонського району також нещодавно розробила план місцевого територіального укрупнення. За цим планом із п'ятнадцяти існуючих на сьогодні сільських рад утворюється сім *громад*. Населення найменшої з цих нових адміністративно-територіальних одиниць становитиме 2 550 чоловік, а решта *громад* за мінімальним розміром населення – 5 тис. чоловік – чітко відповідає критерію, встановленому в плані Безсмертного.

Стислу схему запропонованих змін наведено в таблиці 2.

Таблиця 2. Запропоновані схеми територіального укрупнення у відібраних районах Луганської області за кількістю адміністративно-територіальних одиниць у різних варіантах реформи

Відібрані райони	Станом на сьогодні	За планом Р. Безсмертного	За альтернативним планом, висунутим в області
Антрацитівський р-н	24 сільради + 3 міста	12 <i>громад</i> + 3 міста населення найменшої адмін.-тер. одиниці - 4 013 чол.	12 <i>громад</i> + 3 міста населення найменшої адмін.-тер. одиниці – 3 519 чол.
Краснодонський р-н	15 сільрад	Немає даних	7 <i>громад</i> населення найменшої адмін.-тер. одиниці - 2 550 чол.

II. 6.2. Реакції місцевих адміністрацій на пропозиції щодо укрупнення

Івано-Франківська область

У нас склалося враження, що більшість фінансових спеціалістів обласної державної адміністрації в цілому підтримують ідею укрупнення *громад*, хоча в них є багато сумнівів щодо деталей та реалістичності швидкого втілення цієї ідеї на практиці. Застосовуючи критерії, наведені у звіті Р. Безсмертного, вони навіть створили власні проекти карт для деяких із районів, що не були включені в розробки Інституту картографії.

Луганська область

Ставлення розпорядників місцевих бюджетів до запропонованого укрупнення можна описати, як, принаймні, прохолодне. Не маючи заперечень проти ідеї як такої, більшість чиновників скептично ставляться до результатів, яких від неї можна очікувати, а ціла низка посадових осіб сумнівається в тому, що їй слід було надавати статус пріоритетної. Багато з них запитують, навіщо це робити, і навіщо саме тепер? Багатьма поділяється думка, що стратегія має зосередитися на питаннях місцевого економічного розвитку, а адміністративно-територіальну реформу треба відкласти ще на 3-4 роки.

Несхвалення плану Безсмертного, яке спонукало державну районну адміністрацію до розробки власного проекту укрупнення, свідчить також про необхідність активного залучення органів місцевої влади до будь-яких заходів з укрупнення, якщо бажають, щоб ці заходи мали шанс на успіх. План Безсмертного сприймається як стратегічний захід, який спустили зверху без належного врахування деяких місцевих особливостей.

II.6.3. Коливання між бюджетами в доходах на душу населення

(а) Диспропорції між місцевими бюджетами в доходах на душу населення до та після укрупнення

Зазвичай припускається, що реформа, яка передбачає укрупнення територіальних одиниць, веде до скорочення нерівності між одиницями місцевого самоврядування з високими та з низькими доходами. Справді, показники нерівності зазвичай нижчі, якщо ми розглядаємо більші територіальні одиниці, але ситуація далека від тавтології. Багато залежить від географічного розподілу багатства та бідності. Злиття двох одиниць із дуже низьким рівнем доходу на душу населення не призведе до створення одного більшого утворення з високим доходом.

Івано-Франківська область

Спершу проаналізуємо ситуацію в Івано-Франківській області. Припустимо, що не змінюється нічого, окрім територіальної організації. Зокрема, джерела надходжень району та найнижчого рівня самоврядування однакові. Хоча в Івано-Франківській області зміни на районному рівні будуть не дуже значними, ми можемо помітити, що вони призведуть до зменшення надходжень на душу населення (без трансфертів) до „загального фонду” бюджетів міст обласного значення (завдяки їх об’єднанню з навколишніми територіями) і до паралельного збільшення таких надходжень у деяких сільських районах. Наприклад, доходи на душу населення бюджету м. Івано-Франківськ знизяться з 470 до 393 гривень,

м. Калуш – з 414 до 246 грн., а в м. Яремча – з 262 до 151 грн. У той же час у Коломийському районі доходи бюджетів на душу населення збільшаться з 76 до 145 грн. Однак для більшості районів не зміниться нічого, бо їх межі також не зміняться. Оскільки впливу укрупнення зазнають райони з найнижчим рівнем надходжень, мінімальне значення також збільшиться з 61 до 86 грн. на душу населення. Як наслідок, співвідношення найвищого і найнижчого значення знизиться з 7,7 до 4,55, а співвідношення середнього (медіанного) значення до мінімального - з 2,28 до 1,62.

Звернімо далі увагу на три відібраних райони та на коливання між доходами одиниць місцевого самоврядування базового рівня в цих районах. У цьому випадку спостерігається ще більша нерівність. У Верховинському районі доходи на душу населення селищних рад, без трансфертів, є дуже низькими і коливаються від 24 грн. (є ще 5 сіл, у яких доход становить менше 30 грн. на душу населення) до понад 100 грн. у двох селах, і сягають свого піку у Верховині (192 грн. на душу населення). Медіанне значення становить 38 грн. Територіальна реформа змінить ситуацію шляхом зменшення диспропорцій, однак лише мінімально. Показники будуть коливатись від 30 до 192 грн., а медіанне значення складе 44 грн. Співвідношення максимального і мінімального значення знизиться з 8 до 6,4. Ситуація в більшості місцевих рад у Косівському районі ще більш жалюгідна. Доходи на душу населення, без трансфертів, коливаються від 12 грн. до 230 грн. у м. Косів (у ще двох радах показник сягає понад 100 грн. на душу населення). Медіанне значення становить 24 грн. на душу населення. Після укрупнення різниця буде дещо меншою – від 16 до 230 грн. (причому бюджет м. Косів буде єдиним, де доход на душу населення перевищуватиме 100 грн.), тоді як медіанне значення підвищиться з 24 до 26 грн. на душу населення. При цьому коливання тут будуть навіть більшими, ніж у попередньо проаналізованих випадках. Співвідношення максимального й мінімального значення залишиться дуже високим і після укрупнення, хоча воно скоротиться з 19,17 до 14,38.

На даний момент найвищою є диспропорція в доходах бюджетів у Галицькому районі. Однак найрадикальніший варіант укрупнення, запропонований для Галицького району, веде й до найрадикальнішого зменшення цієї диспропорції. Це зовсім не дивно, адже значно простіше провести радикальне укрупнення в рівнинній місцевості, аніж у гірській, де фізична доступність території є природним бар'єром для більш докорінних змін у територіальній організації. Хоча рівень статків бюджетів у Галицькому районі є в цілому вищим, аніж у Косівському чи Верховинському, теперішній рівень диспропорцій є все одно високим. Доходи на душу населення, без трансфертів, коливаються від 8 грн. до 183 грн. у м. Галич та до 247 грн. у м. Бурштин. Медіанне значення становить 23 грн. на душу населення. Після укрупнення рівень диспропорцій суттєво знизиться. Мінімальне значення становитиме 15 грн. на душу населення, тоді як максимальне значення – 185 грн., а середнє – 34 грн. Співвідношення максимального та мінімального значення після укрупнення знизиться з теперішнього 30,88 до все ще високого, але вдвічі нижчого – 12,2. Результати цих розрахунків зведені в таблиці 3 і на графіках 1 і 2.

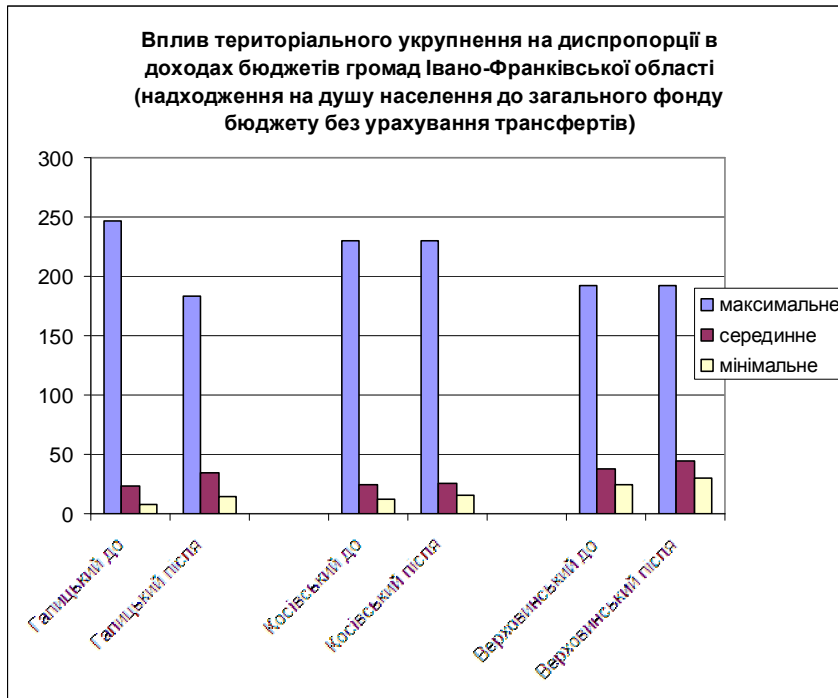
Таблиця 3. Потенційний вплив територіального укрупнення на рівень диспропорцій у доходах (доходи на душу населення загального фонду, без трансфертів)

	Райони області		Галицький район		Косівський район		Верховинський район	
	До укрупн.	Після укрупн.	До укрупн.	Після укрупн.	До укрупн.	Після укрупн.	До укрупн.	Після укрупн.
Максимальне значення	470	391	247	183	230	230	192	192
Медіанне значення	139	139	23	34	24	26	38	44
Мінімальне значення	61	86	8	15	12	16	24	30
Максимум/мінімум (%)	770	455	3088	1220	1917	1438	800	640
Медіанне/мінімум (%)	228	162	288	227	200	163	133	147

Графік 1.



Графік 2.



Луганська область

Диспропорції в надходженнях на душу населення до загального фонду бюджету між двома містами, а також між ними та районом, є відносно незначними. Однак між сільськими бюджетами диспропорції в доходах на душу населення є набагато більшими. Село з найвищими середньодушовими доходами має більш ніж чотирикратну перевагу перед селом із найнижчим рівнем.

Щодо впливу потенційного укрупнення, то подібна картина спадаючих диспропорцій у доходах на душу населення спостерігається і в бюджетах Антрацитівського району Луганської області. Розглянемо, наприклад, дві з запропонованих *громад*, Нижній Нагольчик та Дяково, що за планами укрупнення розташовані поруч. Без укрупнення коливання доходів на душу населення між бюджетами сіл спостерігається в межах 73-97 грн. у Нижньому Нагольчику та 42-48 грн. у Дяково. Якщо б відбулося укрупнення, то доходи на душу населення в бюджеті *громади* Нижнього Нагольчика становили б 84,6 грн., а в Дяково - 60,3 грн. За відсутності укрупнення, співвідношення максимального та мінімального рівня доходів бюджетів на душу населення дорівнює 2,3. При укрупненні таке співвідношення знизилося б до 1,4.

-0-

За результатами поїздок в обидві області доходимо загального висновку, що заплановане територіальне укрупнення може справді серйозно скоротити існуючі диспропорції в розподілі доходів на душу населення між місцевими бюджетами, хоча вони залишаться порівняно високими. Було б необачно очікувати, що територіальна реформа сама по собі зможе ліквідувати горизонтальний дисбаланс. Тиск потреби вирівнювання в результаті реформи може дещо послабитись, однак усе одно залишатиметься необхідність потужної

системи вирівнювання. Ця необхідність буде ще гострішою, якщо новим *громадам* нададуть розширені функції, виконання яких за принципом горизонтальної рівності потребуватиме відповідної системи трансфертів.

Значна варіація в доходах місцевих бюджетів, що спостерігається сьогодні, викликає запитання про те, чи не варто розглянути можливість включення доходів „другого кошика” (визначеного у ст. 69 Бюджетного кодексу) в систему вирівнювання.

Щодо потенційної схеми вирівнювання, її структура не повинна слугувати перешкодою для стимулювання стягування податків до місцевих бюджетів. По-перше, вирівнювання не має бути повним, тобто воно має знижувати рівень відмінностей, але не ліквідувати їх повністю. По-друге, розрахунки мають спиратися на базу оподаткування, а не на фактичний розмір платежів, що у свою чергу залежить (зокрема) від ставок місцевих зборів, звільнень від податків, які надаються місцевими радами, та ефективності самого механізму стягнення податків. Це означає, що така зміна потребуватиме розширення бази даних щодо місцевих бюджетів і не може бути запроваджена відразу.

II. 6.4. Коливання в доходах від плати за землю та фіксованого сільськогосподарського податку між районами та всередині районів

Великими доходними джерелами серед так званих надходжень другого кошика в багатьох сільських бюджетах є тільки плата за землю та фіксований сільськогосподарський податок. Оскільки вони належать до другого кошика, ці надходження не підлягають вирівнюванню за системою трансфертів, в основу розрахунків яких покладена формула.

Питання про плату за землю постає в контексті адміністративно-територіальної реформи з тієї причини, що якщо на новосформовані *громади* покласти додаткові витратні зобов'язання, необхідно буде знайти для них і додаткові джерела доходів, для того щоб не збільшувати їх залежність від трансфертів (це питання більш докладно висвітлюється в наступних розділах звіту). Як один із варіантів додаткового джерела доходів розглядається закріплення за *громадами* більшої частки плати за землю. Проте, якщо в розмірі середньодушових надходжень від плати за землю спостерігаються значні коливання між місцевими бюджетами, то це джерело додаткового доходу буде мати непривабливу особливість, яка полягатиме в поглибленні різниці у витратах на душу населення, і таким чином його дія буде протилежною призначенню формули трансфертів, яка покликана забезпечити вирівнювання доходних джерел.

В цій частині звіту ми намагаємося пролити світло на розмір коливань у надходженнях на душу населення від плати за землю. Ми припускаємо, що всі коливання, які спостерігаються між різними місцевими бюджетами, залежать від різниці в кількості та якості місцевої землі або від розміру фактичної бази оподаткування. Окрім того, деякі з цих коливань обумовлюються тим, наскільки місцева влада схильна до надання податкових пільг. Задля більшої точності розрахунків ми також намагаємося прив'язати наші спостереження не тільки до фактичних надходжень, а й до податкової спроможності. В Івано-Франківській області до фактичних надходжень ми додаємо наслідки надання податкових пільг і зниження податкових ставок на місцевому рівні. І в Івано-Франківській, і в Луганській областях у розрахунках беруться також до уваги заборгованості як по платі за землю, так і по фіксованому сільськогосподарському податку.

У процесі цього аналізу знову постало одне важливе питання. Відповідно до статті 103 Бюджетного кодексу з державного бюджету мають відшкодовуватися податкові пільги, що надаються згідно національного законодавства щодо податків, доходи від сплати яких надходять до місцевих бюджетів. Але на практиці це не так. У Галицькому районі Івано-Франківської області податкові пільги, надані державою, дорівнюють майже чверті фактичних надходжень від плати за землю. В гірських районах – Верховинському і Косівському – ця сума навіть більша: близько половини фактичних надходжень. Ця ситуація потребує більш уважного дослідження і, можливо, заходів із її виправлення.

Івано-Франківська область

В районах Івано-Франківської області, в яких проводився аналіз, більше половини доходів «другого кошика» надходять від плати за землю. Надходження від сплати фіксованого сільськогосподарського податку є значно нижчими. В Галицькому районі їх сума в шість разів менше, ніж сума надходжень від плати за землю. В інших двох районах (Косівському і Верховинському) цей податок не є джерелом доходів, тому що ці райони – гірські, і аграрні господарства тут звільнені від цього податку. Відповідно до зібраних даних, по платі за землю місцевою владою надаються невеликі зниження податкових ставок або податкові пільги, а місцеві пільги по сільськогосподарському податку відіграють значну роль лише в Галицькому районі. Обсяг зниження податкових ставок у Галицькому районі майже дорівнює обсягу сплачених податків. Територіальні коливання між потенційними надходженнями від цих двох податків на душу населення, як показано на графіках 3 і 4, є дуже значними.

Графік 3.



Графік 4.



В усіх трьох досліджуваних районах потенційне укрупнення призведе до значного зниження диспропорцій між місцевими бюджетами в надходженнях на душу населення. Однак, диспропорції в Косівському і Галицькому районах залишаться достатньо значними для того, щоб бути підставою для застосування вирівнювання.

Луганська область

Нижче, в таблиці 4, показані розрахунки співвідношення між максимальними та мінімальними надходженнями на душу населення до бюджетів міст та районів Луганської області й сіл Антрацитівського району. Розрахунки наведені лише щодо плати за землю, тобто вони не включають фіксований сільськогосподарський податок, і базуються на фактичних надходженнях податку, тому що даних щодо податкових пільг і звільнення від сплати податку не було в наявності. В середині Антрацитівського району ці відмінності є особливо значними.

Таблиця 4. Коливання в сумах плати за землю (максимальні/мінімальні доходи на душу населення)

Бюджет	Виміряні коливання
Міста Луганської області	7,65
Райони Луганської області	11,1
Села, підпорядковані м. Антрацит	18,8
Села, підпорядковані м. Красний Луч	14,4
Села, підпорядковані м. Ровеньки	12,5
Села в Антрацитівському районі	47

З метою досягнення більш точної оцінки доходної спроможності – на відміну від фактичних надходжень – для Луганської області, ми розглядаємо розміри фактичних надходжень від сплати всіх земельних податків (плати за землю і фіксованого сільськогосподарського податку) у порівнянні з нарахованими податковими

зобов'язаннями. Плата за землю не завжди здійснюється вчасно, і коли заборгованість накопичується, а потім погашається нерівними порціями в наступні фінансові роки, то такі переривчасті платежі можуть викривити картину зв'язку між надходженнями від плати за землю та розміром бази оподаткування, на якій вони ґрунтуються. Іншими словами, поточні фактичні надходження від плати за землю – це суміш сплати сум, нарахованих за звітний період, плюс погашень заборгованостей за минулі періоди та сплати пені за невчасні платежі. Є підстави вважати, що базу оподаткування для плати за землю точніше відображає сума, яка нараховується до щорічної сплати, ніж сума фактичних надходжень.

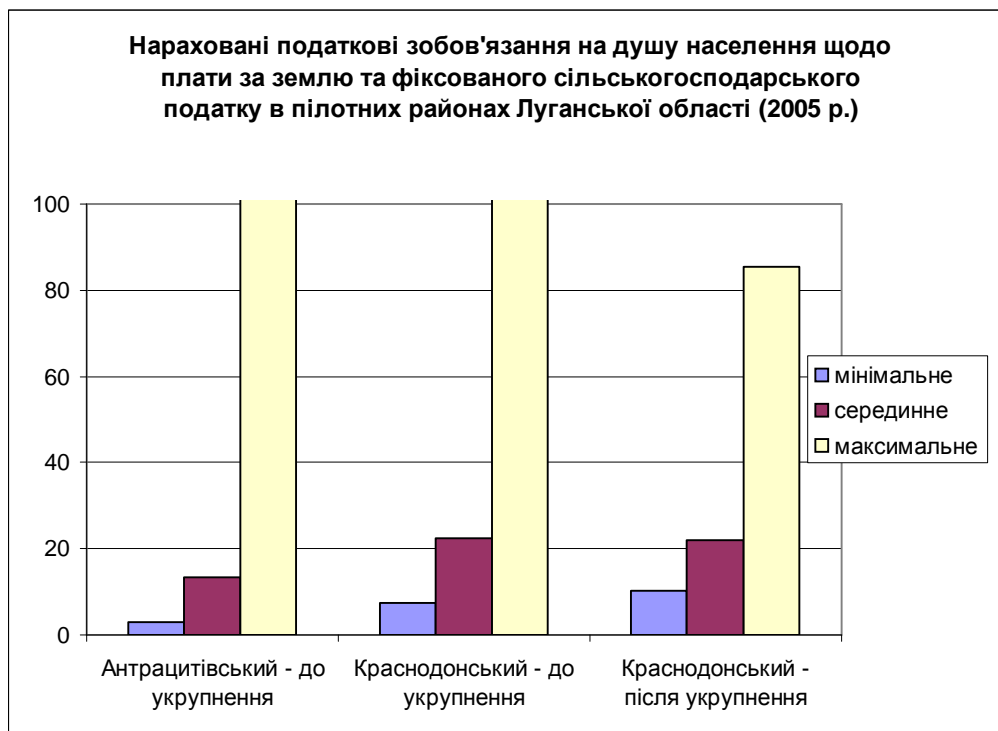
Загалом по Краснодонському району спостерігається значний дисбаланс між нарахованими сумами плати за землю та сумами, які фактично були сплачені. У 2005 р. усього було нараховано 930 565 грн., а сплачено більш ніж удвічі більше: 1 924 961 грн. В Антрацитівському районі сукупна різниця між нарахуваннями (645 044 грн.) і фактичними надходженнями (641 933 грн.) є не такою великою. Однак за цим сукупним балансом криються великі дисбаланси на рівні сільських бюджетів. Станом на 1 січня 2006 р. загальний розмір заборгованості по платі за землю в Антрацитівському районі сягає 915 309 гривень.

Складається така загальна картина: в обох районах є принаймні одне село з високими надходженнями, де сплачуються більші суми, ніж нараховуються, і принаймні одне село з низькими надходженнями, де суми фактичних надходжень нижче, ніж суми нарахувань. У результаті діапазон фактичних надходжень на душу населення (від 4,1 до 547,2 у Краснодонському районі та від 0,6 до 170 в Антрацитівському) набагато перевищує наявний діапазон нарахувань (від 4,5 до 193,2 у Краснодонському та від 0,7 до 155,2 в Антрацитівському районі). На підставі цього краще покладатися на дані нарахувань, ніж на дані фактичних надходжень, як на більш надійний показник розміру бази оподаткування для плати за землю.

За результатами аналізу фіксованого сільськогосподарського податку складається картина, дуже схожа на ситуацію із платою за землю, хоча суми тут значно нижчі.

Тим не менш, обґрунтованість висновку, якого дійшли в попередньому розділі цього звіту, аналізуючи ситуацію в районах Івано-Франківської області, не викликає сумнівів. Між сільськими бюджетами існують надзвичайно великі відмінності у доходній продуктивності плати за землю і фіксованого сільськогосподарського податку, хоча, як показано на графіку 5, потенційне територіальне укрупнення допомогло б їх значно зменшити.

Графік 5.



Цифри, що описують Івано-Франківську і Луганську області, переконливо вказують на те, що наразі існують великі диспропорції між різними територіями у «продуктивності» і плати за землю, і фіксованого сільськогосподарського податку, а також, що ці диспропорції можуть бути джерелом доволі великих розбіжностей між рівнями витрат на душу населення серед сіл.

Відмінності між надходженнями на душу населення з плати за землю всередині районів є більш відчутними, ніж відмінності між районами, і це є ще одним аргументом на користь того, що ці доходи повинні підлягати вирівнюванню на основі формули. Однак, якщо б це було зроблено, переглянута схема вирівнювання повинна була б враховувати характер послуг, що фінансуються з другого кошика, і, зокрема, що кількість користувачів комунальних послуг може відрізнятися від кількості жителів, а також, що вартість послуг може різнитися між населеними пунктами. Як і в багатьох європейських країнах, ця система може бути створена на основі “зваженого населення”, в якій для великих та малих міст кількість користувачів таких послуг як, наприклад, дороги, зазвичай більша від кількості жителів, а собівартість одиниць таких послуг часто вища за середню.

II. 6.5. Економія коштів внаслідок укрупнення – наскільки великою вона буде?

Видатки на адміністративні потреби зазвичай є напрямком, на якому безпосередньо позначається ефект масштабу завдяки укрупненню, і до того ж він може бути визначений порівняно легко. Це особливо актуально в таких країнах як Україна, де обсяги видатків дуже суворо регулюються нормами, які встановлюють кількість осіб у штаті та їхню заробітну плату. Хоча наші загальні рекомендації полягають у наданні більшої гнучкості органам місцевого самоврядування щодо питань штатного розпису та індивідуальних

заробітків, наше теоретичне моделювання ґрунтується на припущенні, що такі ж норми будуть застосовані й після укрупнення територіальних одиниць. Це дозволяє порівняти фактичні видатки у 2005 році з теоретичними видатками після реформи.

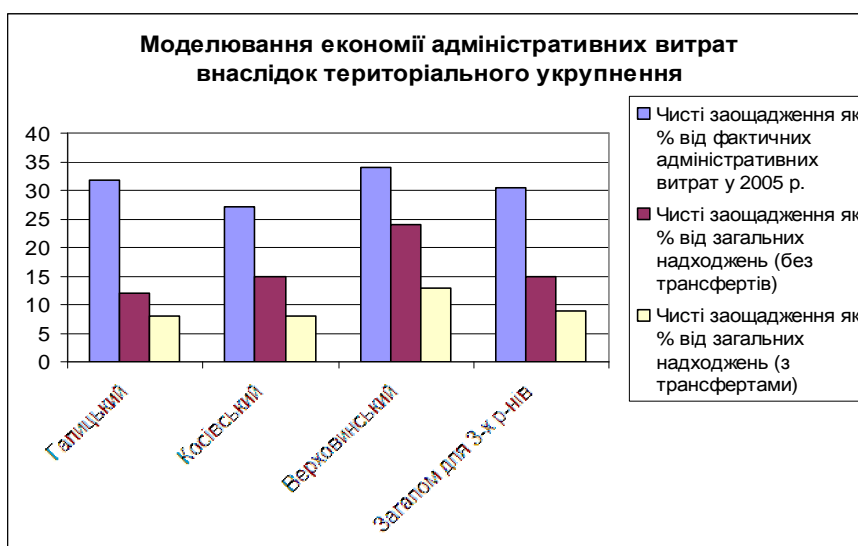
(а) **Економія коштів в Івано-Франківській області**

На районному рівні вплив на видатки в Івано-Франківській області буде мінімальним, оскільки слід очікувати лише мінімальних змін у поділі області на райони. Тому ми зосереджуємось на базовому рівні (міські та селищні ради до та *громади* після укрупнення). Для ясності прикладу ми припускаємо, що всі інші умови не зміняться, а єдиною зміною буде територіальне укрупнення. Видаткові функції у прикладі залишаться такими самими. Очікуваний ефект масштабу проілюстрований у таблиці 5 і на графіку 6.

Таблиця 5. Можливий вплив укрупнення на поточні адміністративні видатки на найнижчому рівні місцевого самоврядування (відмінність нових *громад* від міських та селищних рад)

	Фактичні видатки за 2005 р. (1)	Моделювання видатків нових <i>громад</i> (2)	Чиста економія (1)-(2)	Чиста економія у % до фактичних адміністративних видатків за 2005 р.	Чиста економія у % від сукупних надходжень (без трансфертів) до загального фонду	Чиста економія у % від загальних надходжень (включаючи трансферти)
Галицький р-н	2319,9	1581,7	738,2	31,8	12	8
Косівський р-н	2589,1	1886,3	702,8	27,1	15	8
Верховинський р-н	1458,3	960,8	497,5	34,1	24	13
Загалом для 3-х районів	6367,3	4428,8	1938,5	30,4	15	9

Графік 6.



Очікувані переваги доволі значні й передбачають чисту економію близько 27% у Косівському та 34% у Верховинському районі. Наскільки відчутно це буде для загального фонду бюджету? Треба враховувати, що у структурі видатків місцевих бюджетів найнижчого рівня адміністративні витрати посідають дуже значне місце. У містах та селищах Косівського району видатки на адміністративні потреби складають понад 50% загальних надходжень без трансфертів, тому ефект масштабу у відношенні до адміністративних витрат дозволить загалом зекономити 15% доходів без трансфертів, або 8% усього бюджету. У Верховинському районі ефект може бути навіть вагомим. Адміністративні видатки складають тут понад 70% надходжень до загального фонду (без трансфертів), тому скорочення видатків на адміністративні потреби дозволить зекономити 24% доходів без трансфертів, або 13% від усього бюджету. Масштаб заощаджень може бути трохи нижчим у Галицькому районі, де адміністративні витрати на сьогодні становлять „лише” 38% доходів бюджетів без трансфертів. Укрупнення дозволило б заощадити 12% доходів без трансфертів, або 8% загальних надходжень до бюджетів.

У деяких крайніх випадках (наприклад, у Нижньобережівській та Середньобережівській *громаді* в Косівському районі) моделювання виявляє, що поточні адміністративні видатки в нових *громадах* зменшаться більш ніж удвічі в порівнянні зі старими селищними радами, з котрих утворяться ці нові адміністративно-територіальні одиниці.

Очевидно, справжня економія може бути меншою, оскільки деякі додаткові функції можуть бути передані від району на рівень *громади*. Ці нові функції потребуватимуть відповідних адміністративних видатків із бюджету *громади*, і в цьому випадку ми матимемо радше негативний ефект, ніж економію від масштабу, адже нові *громади* все ще залишаються меншими, ніж існуючі райони.

Друге зауваження, необхідне для оцінки можливих заощаджень на адміністративних витратах, – це те, що ми цілком зосереджуємося на поточних видатках. Може статися, що після реформи виникне потреба у здійсненні капітальних витрат для забезпечення належних умов роботи нових, збільшених, органів місцевої влади (*громад*). Це питання потребуватиме окремого розгляду. Між тим, за належного використання наявних будівель (як у центральному населеному пункті *громади*, так і в менших її селах), можливо буде уникнути додаткових капіталовкладень в адміністративні приміщення.

Тим не менш, наші розрахунки чітко свідчать про те, що економія від масштабу може бути дуже суттєвою.

(б) Економія коштів у Луганській області

Обсяги економії залежать від розмірів та кількості сіл, які підлягають укрупненню. Села з населенням від однієї до трьох тисяч чоловік зазвичай спрямовують три чверті свого бюджету на покриття адміністративних витрат. Навіть у доволі великому місті, такому як Петрівка, з населенням трохи більшим за 15 000 чоловік, адміністративні витрати поглинають тридцять відсотків загальних бюджетних ресурсів.

Для зображення обсягів коштів, які буде зекономлено завдяки укрупненню, розглянемо деякі деталі плану Безсмертного. За цим планом чотири сільські ради, підпорядковані місту Красний Луч, будуть ліквідовані в результаті приписання села до однієї з сусідніх *громад*. Також буде ліквідовано по одній сільській раді, підпорядкованій іншим містам - Антрациту та Ровенькам. Окрім того, сільських рад більше не буде в таких селах

районного підпорядкування як Єсаулівка, Маломиколаївське, Бобриково, Кошарі, Микитівка, Рафаелівка та Ребриково.

У 2005 році сума, яку було витрачено на адміністративні потреби сільських рад, і яку не буде необхідності витрачати після їх ліквідації в процесі укрупнення, дорівнювала 1278733 гривням. Чи серйозна це економія, залежить від того, з чим порівнювати. Якщо порівнювати з загальними витратами чотирнадцяти сіл районного підпорядкування, економія адміністративних витрат становитиме 17%. Якщо ж порівнювати з загальними витратами сіл за винятком тих, що залишаються в підпорядкуванні міст Антрацит і Ровеньки, то економія складатиме 10%. Але, якщо ми порівняємо розмір економії з доходами з власних джерел (без трансфертів), то побачимо, що економія буде значно більшою – настільки, що завдяки їй можна буде знизити залежність від субвенцій. Оскільки в Антрацитівському районі трансферти становлять у середньому 74% доходів сільських бюджетів, це означає, що на адміністративних витратах можна буде заощадити більше третини сьогоднішніх доходів із власних джерел.

II. 7. Рекомендації

Висновок для України може бути сформульований таким чином: якщо є план передачі більш широких повноважень до базового рівня місцевого врядування, тоді територіальне об'єднання є надзвичайно доцільним. 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:

- Перед тим, як створювати більшу кількість міст з правами області, мають бути ретельно враховані фінансові ускладнення і втрата відповідальності, що є результатом невідповідності між межами юрисдикції і зонами надання послуг.
- Вибір голів на рівні самоврядування району є частиною “конституційної угоди”, досягнутої протягом Помаранчевої Революції, і є бажаним; проте, значну увагу необхідно приділити чіткому розмежуванню повноважень між місцевим самоврядуванням і державними адміністраціями на рівні району або області. Польські приклади доводять, що навіть, якщо ціль реформи є зрозумілою, такі чіткі розмежування не дуже легко впровадити на практиці.
- Укрупнення малих поселень у більш велику одиницю потребує подолання місцевих побоювань щодо домінування одних адміністративно-територіальних одиниць, зневаги до інших і створення незручностей. Вибори за принципом рівного представництва всіх територій, збереження ролі сільських голів, організація філій 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 за нею тих повноважень, які будуть сприяти кращій економії за рахунок зростання масштабу надання послуг та їх більшому наближенню до території обслуговування, аніж на рівні міста/села.

Проте, не всі райони однакові. Хоча уявлення про район як групу сіл та селищ є поширеним стереотипом, у деяких районах є досить великі районні міста. У 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) має зобов'язання і зацікавлена в забезпеченні мінімальних норм і якості надання послуг. Однак, сам факт делегування видаткових повноважень визнає переваги місцевого управління системою надання послуг, оскільки це дозволяє підвищити підзвітність споживачеві та розуміння оптимальних способів надання послуг. Ці переваги можна втратити, якщо відносини між урядом і місцевими адміністраціями будуть надто спиратися на певні постанови та накази. Максимальну користь від перерозподілу повноважень можна одержати тільки в тому випадку, коли за цих відносин місцева влада отримає право надавати послуги з дотриманням мінімальних стандартів якості та контролем виконання, але з достатньою свободою вибору шляхів формування та здійснення цих послуг на місцевому рівні.

Роль міжбюджетного фінансування полягає в тому, щоб забезпечувати місцевим адміністраціям можливість виконати свої зобов'язання з надання послуг, але це фінансування також має залишати місце для вибору на місцевому рівні найкращого шляху надання таких послуг. Бюджетний кодекс запровадив дві істотні зміни, які відповідають кращим міжнародним практикам і які слід зберегти в будь-яких майбутніх реформах. По-перше, його норми спираються на окремий розрахунок доходних прогнозів кожного місцевого бюджету і розподіл 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 полягає в тому, що розрахунок відносних потреб у витратах окремих місцевих бюджетів здійснюється на основі об'єктивних потреб у послугах, а не вартості існуючої системи закладів.

У цьому відношенні розрахунок потреб у витратах згідно з формулою міжбюджетних трансфертів, запровадженою Бюджетним кодексом, значною мірою ігнорує норми, затверджені законодавством щодо певних галузей, які передбачають стандартну систему обслуговуючих закладів. Було б нерозумним повертатися до фінансування послуг на основі потреб адміністративної структури, а не клієнтських потреб. 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 2005 році Верховна Рада вирішила залишити відповідальність за охорону здоров'я на районному рівні. Територіально-адміністративна реформа не повинна відмінити цього кроку. Подальше роздрібнення фінансових ресурсів, що виділяються на охорону здоров'я, створює складні розбіжності між зоною обслуговування лікарень, клінік та ін. і адміністративними межами АТО.

Це суперечитиме нещодавньому рішенням Верховної Ради щодо уніфікації відповідальності за первинну та вторинну медичну допомогу. Це рішення означає збереження відповідних повноважень на рівні району, а можливо навіть і передачу районних повноважень на рівень області.

На користь тенденції до уніфікації існують, як мінімум, два сильних аргументи. Перший аргумент – це практичні ускладнення, які вже виникали у стосунках між районами та містами обласного значення у випадках, коли лікарня стикається з необхідністю обслуговувати пацієнтів з-поза меж території, на яку поширюються повноваження органу місцевої влади, що фінансують таку лікарню та управляють нею. Другий аргумент – це потужна професійна опозиція таким підходам в управлінні охороною здоров'я, що допускають розмежування в управлінні та фінансуванні первинної та інших видів медичної допомоги. Сучасні підходи та технології в наданні медичних послуг спираються на зростаючий спектр методів лікування для окремих проблем зі здоров'ям, що

потребують як первинного, так і вторинного втручання. Це зумовлює зростаючу потребу у гнучкості та інновативності в процесі лікування, чого досить тяжко досягти, якщо вибір медичної технології диктується адміністративними та фінансовими міркуваннями, а не технічними можливостями і професійними висновками щодо клінічних показників. У зазначеному рішенні Верховної Ради передбачається, що, навіть якщо укрупнення сіл до громад все-таки відбудеться, повноваження в охороні здоров'я повинні все одно залишитись на районному рівні.

Більше того, виникає додаткове питання про те, чи не варто розглянути передачу цих повноважень з районів та міст обласного значення на рівень областей. Така пропозиція справді могла би бути виправданою з огляду на той факт, що медичні установи в містах обласного значення часто обслуговують сусідні райони, а спеціалізовані послуги обласних медичних закладів часто важко відділити від загальної медичної допомоги, яку вони надають. Крім того, обласні відділи освіти часто мають більш досвідчених спеціалістів з управління охороною здоров'я у порівнянні з районним рівнем.

Слід наголосити, що в Данії та 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).

В той же час, якщо на обласний рівень буде передано повноваження, що наразі уже виконуються містами та районами, управління обласного рівня повинно буде приділяти значно більшу увагу послугам, що надаються всьому населенню відповідної території, і це, можливо, потребуватиме створення певного виду філій обласних медичних закладів у районних центрах. Ймовірно також, що міста обласного значення можуть протистояти втраті повноважень з управління міськими лікарнями.

Створення більшої кількості міст-регіонів може призвести до ще більших ускладнень, якщо у цих міст забрати функції з управління медичними закладами, що розташовані на їх території.

III. 3. Культура

Вже згадане раніше рішення Верховної Ради включало також і уніфікацію послуг у галузі культури.

В даному випадку уніфікація суперечить світовій практиці, яка схиляється до надання рівних прав з управління та фінансування в галузі культури всім рівням самоврядування. Наприклад, досить багато переваг можна знайти у передачі управління бібліотеками на рівень району, що створило б можливість гнучкішого вибору між стаціонарними та виїзними бібліотечними послугами, ширшої книжкової бази, активнішого використання Інтернету тощо. З іншого боку, сільські будинки культури можуть також значно виграти, якщо управлятимуться та фінансуватимуться своєю *громадою*, яким би не був її розмір.

Слід розрізняти надання культурних послуг та збереження культурної спадщини. Існують аргументи на користь того, що відповідальність за збереження значних об'єктів

культурної спадщини не може бути забезпечена з міського бюджету і має бути передана на національний рівень. Повинен існувати перелік об'єктів національної культурної спадщини, який визначає такі культурні надбання як, наприклад, замки, повну або хоча б часткову відповідальність за які держава має взяти на себе. Це може бути у формі цільових субвенцій або інших форм партнерства. Однак тягар утримання і відновлення таких об'єктів, як правило, пов'язаний із капітальними інвестиціями, і якщо припустити наявність таких коштів у державному бюджеті, то вони можуть надаватись містам у вигляді капітальних грантів (трансфертів). Крім того, саме міська влада має найкращі можливості для мобілізації участі в таких проектах приватного сектора, який відіграє вирішальну роль у цих процесах у більшості інших країн. Однак очевидно, що для цього повинні бути переглянуті юридичні перешкоди, що наразі стримують участь приватного та недержавного сектора в управлінні об'єктами культури та їх фінансуванні.

III. 4. Фізична культура та спорт

У міжнародній практиці законодавство може надавати повноваження або зобов'язувати місцевий уряд забезпечити територію, за яку вони відповідають, спортивними закладами, але, як правило, воно не визначає якийсь певний тип або стандарт таких закладів. Міжбюджетне фінансування при цьому забезпечує рівномірний розподіл ресурсів у розрахунку на душу населення. Загальнодержавні програми, спрямовані на покращення показників у тому чи іншому виді спорту, можуть передбачати виділення цільових субвенцій на умовах співфінансування 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, розраховане на душу населення, і зважене на обсяг населення території споживання (така модель, наприклад, діє в Чехії та Словаччині).

III. 5. Соціальне забезпечення

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

Згідно з висновками вищезгаданого аналізу, відповідальність за заходи з соціального захисту і за надання обох видів соціальних послуг (інтернатних та неінтернатних) необхідно об'єднати на рівні області. Менш радикальною альтернативою (можливо, у якості пілотного проекту) може бути закріплення всього фінансування, що виділяється на неспеціалізовані соціальні послуги, за радами *громад* у розрахунку на душу населення і, за 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. 6. 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 утримують 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 округа («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. У Великій Британії, навпаки, усі школи функціонують під контролем одного й того ж керівницького органу - як правило, графства або великого міста.

Законодавство часто визначає максимальний розмір класу або мінімальну кількість вчителів на певну кількість учнів. Воно також може визначати 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, у Великій Британії, наприклад, існують широкі відмінності між школами щодо кількості вікових груп учнів, які в них навчаються.

У системах розподілу державних бюджетних коштів фінансування освіти все частіше спирається на кількість учнів, а не на кількість 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.

Існуючий проект закону пропонує передати на рівень *громад* відповідальність за фінансування дошкільної та загальної середньої освіти. Якщо укрупнення дозволить утворити *громади* з населенням понад 5 тис. жителів, то це не створить очевидних труднощів і відповідатиме практиці багатьох європейських країн.

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 поїздок. Однак, може виникнути запитання про здійсненність організації послідовної освіти для учнів у віці 9-15 років, навіть у збільшених громадах. Це питання розглядається в наступному підрозділі на основі результатів досліджень у двох відібраних областях України.

Повинно бути враховане також питання ефективності. Кошти на освіту зазвичай дуже обмежені, і школи часто скаржаться на брак свободи у використанні цих коштів, виборі підходів до їх економії та можливостей для адаптації навчальних програм до місцевих потреб та вимог. Багато країн-сусідів України фінансують окремі школи на основі нормативного підходу, тобто з розрахунку на одного учня (з урахуванням неминучих

відмінностей у видатках через об'єктивні фактори), залишаючи директорам шкіл та їх управлінським радам значну свободу дій у використанні та спрямуванні цих коштів.

Якщо об'єднання *громад* не відбудеться, то варіант підвищення ролі району не буде потребувати ніяких змін в уже існуючому розподілі повноважень, однак у силі залишатиметься аргументація на користь передачі більших повноважень щодо прийняття рішень керівництву шкіл. І за будь-якого сценарію *громада* має зберігати відповідальність за дошкільну освіту.

III.7. Здійсненість передачі середньої освіти на баланс новостворених громад – аналіз, зроблений у відібраних областях

(а) Івано-Франківська область

Існує два ключових питання, що спадають на думку при визначенні того, наскільки можливим є передача середньої освіти на баланс укрупненої *громади*. Чи існує достатня кількість дітей відповідного віку в кожній *громаді*, яка обумовить доцільність функціонування такої школи? Чи існує достатня фізична інфраструктура, зокрема шкільні будівлі, в кожній *громаді*?

Відповідь на друге питання є порівняно простою. Вона потребує перевірки факту існування на даний момент хоча б однієї середньої школи (основної школи) на території запланованої *громади*. Відповідь є позитивною, принаймні, якщо це стосується трьох районів, які детально вивчались у цьому дослідженні. У Верховинському районі є, щонайменше, дві таких школи у кожній із запланованих *громад*. У Косівському районі є дві *громади*, в яких буде по одній середній школі, тоді як в інших є, принаймні, по дві. У Галицькому районі, де заплановане укрупнення є найбільш радикальним, існує лише одна *громада*, в якій буде дві середні школи, тоді як в інших їх буде, щонайменше, по чотири.

Дещо важче оцінити кількість дітей відповідного шкільного віку. На рівні селищ дані про кількість населення, які були б детально розписані за окремими віковими групами, відсутні. Тому наші непрямі розрахунки ґрунтуються на двох показниках:

(1) кількість дітей віком від 0 до 6 років, поділена на шість. Це дає приблизну оцінку кількості дітей, які можуть досягнути відповідного віку протягом наступних 10 років. Однак навіть цю інформацію було важко зібрати. У двох районах її було зібрано через статистичні дані щодо охорони дитячого здоров'я, надані органами охорони здоров'я. По третьому району (Галицькому), ми отримали тільки дані про сільське населення, і не змогли зібрати аналогічні дані про населення міст.

(2) кількість учнів у вікових групах 11-15 років у діючих школах на кожній території.

Це непряме дослідження передбачає позитивну відповідь. Перший показник такий: 23,5 - 93,7 у Галицькому районі (як ми згадували вище, дані по Галицькому району включають тільки інформацію щодо дітей, які проживають у селах. Реальні показники, які включатимуть мешканців міст, будуть ще вищими);

37,5 - 163,5 у Косівському районі;

37,5 - 80 у Верховинському районі.

Другий показник свідчить про те, що найменша кількість дітей у класі, сформованому на основі вже існуючих шкіл для вікової групи 11-15 років, може становити 15 чоловік в одній із *громад* у Косівському районі (Шешорівська *громада*), і лише ще в одному випадку кількість учнів буде меншою за 20. У Верховинському районі мінімальна кількість становитиме 23, а в Галицькому – 20. Таким чином, з точки зору попиту, така передача функцій виглядає виправданою. Не існує жодної *громади*, у якій діти певної вікової категорії не наповнили б шкільний клас нормального розміру.

(б) Луганська область

В Антрацитівському районі на сьогодні працює дев'ятнадцять середніх шкіл із загальною кількістю 3572 учнів. Більшість із цих шкіл обслуговують 2-3 кластери населення. Тринадцять із цих дев'ятнадцяти шкіл – одинадцятирічні школи, чотири – дев'ятирічні, і дві – тільки для чотирьох молодших класів. Мала кількість учнів у деяких роках набору спостерігається тільки в одній з тринадцяти шкіл, що надають повну середню освіту, тоді як у всіх інших школах це число коливається від 145 до 424 чоловік. Більш того, в межах останньої групи середніх шкіл існує досить рівномірний розподіл учнів між різними класами, що вказує на збереження стійкого попиту на середню освіту в недалекому майбутньому.

Програма „шкільний автобус” у районі обмежена, але там, де місцева влада не може безпосередньо організувати автобусне підвезення учнів до шкіл, вона укладає з приватним сектором договори на здійснення шкільних перевезень.

За планами укрупнення кожна нова *громада*, яку було запропоновано створити, матиме школу з повною середньою освітою. Єдиним винятком буде Петрівська *громада*, котра має стати новою *громадою* за обома висунутими планами.

Передача повноважень щодо середньої освіти з балансу району на баланс новостворених *громад* за планами адміністративно-територіальної реформи не має призвести до серйозних ускладнень як щодо попиту, так і щодо пропозиції у сфері середньої освіти.

III. 8. Рекомендації

Створення більших *громад* дозволить їм узяти на себе відповідальність за деякі повноваження, які на сьогодні закріплені за районами. Однак і районна адміністрація може набути рис повного самоврядування. В такому випадку було б нерозумним делегувати *громаді* повноваження щодо надання послуг у випадку, коли вони охоплюють територію, ширшу від території *громади*, коли через це вони можуть подрібнюватися у той час, як мають бути скоординовані, або коли районний рівень міг би забезпечити значну економію від масштабу. 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 управління культурною діяльністю та її фінансування. Район може бути найкращим рівнем для надання бібліотечних послуг.

- Результати пілотного дослідження в областях показують, що у збільшеної *громади* є можливість утримання шкіл для вікової групи 6-15 років. Фактично, на території кожної з нових *громад*, які мають бути створені у відібраних районах, є як достатня кількість шкіл відповідної площі, так і достатній контингент учнів.
- За спортивні споруди має відповідати в першу чергу *громада*.
- Щодо соціального забезпечення, можна надати дві рекомендації. Перша – це те, що *громада* також має відповідати за неспеціалізовані соціальні послуги, як інтернатні, так і неінтернатні. Вона має оплачувати обслуговування індивідуальних громадян, які мешкають в інтернатах – це може здійснюватись зусиллями добровольчих організацій або через відповідні механізми співпраці. Альтернативою є ідея, яка збігається з рекомендаціями щодо сфери охорони здоров'я, а саме – що відповідальність за надання соціальних послуг повинна бути уніфікована на одному рівні. Район має відповідний розмір, щоб надавати більшість видів таких послуг і управляти ними, однак він повинен мати гнучкість для того, щоб делегувати управління місцевими закладами укрупненим громадам задля врахування місцевих реалій та збереження духу місцевих громад.

Є такий вислів: «За функціями йдуть фінанси». 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. В наступному розділі ми розглянемо деякі з основних фінансових наслідків територіально-адміністративної реформи.

IV. Перерозподіл доходних повноважень між районом і новою громадою

Існують дві основні проблеми, які стосуються доходів бюджетів. Перша і найбільш очевидна – це проблема їх *адекватності*. Якщо відбудеться певний перерозподіл видаткових повноважень, це повинно супроводжуватись відповідним перерозподілом податкових надходжень. Судження щодо того, наскільки “достатніми” є доходні джерела неминуче є відносними і суб’єктивними, однак усі сходяться на тому, що на сьогодні охорона здоров’я та освіта є значно недофінансованими. Згідно з Бюджетним кодексом, “власні” повноваження повинні фінансуватись із другого кошику доходів, що дозволяє повною мірою відобразити величезні розбіжності в податкових базах місцевих бюджетів країни.

Друга проблема – це проблема *відповідності*. На сьогодні місцеві органи влади мають дуже обмежений вплив на встановлення ставок тих податків, на які спираються їхні бюджети – як “делегованих” доходів (з першого кошику), так і “власних” (із другого кошику). Таким чином місцеві органи влади можуть завжди звинувачувати центральний уряд у низькій якості послуг, що надаються з місцевих бюджетів, навіть у випадках, коли до реальних причин належить і їх власна некомпетентність.

Перерозподіл повноважень до рівня *громади* потребуватиме паралельного перерозподілу доходних джерел. Крім того, можна очікувати, що адміністративно-територіальна реформа призведе до тиску збільшення витрат на покращення якості місцевих бюджетних послуг. Яким чином це може бути профінансовано? Зокрема можна виділити чотири проблеми, які потребують вивчення і додаткового дослідження – вони послідовно представлені в наступних розділах.

IV. 1. Плата за землю

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 провести і розрахунок відповідного перерозподілу доходних часток. Також необхідно буде визначити, чи мають бути обидва вищезазначені податки перерозподілені в тих же пропорціях. Альтернативою в цьому випадку буде перерозподіл до рівня громади плати за землю (або цілком, або більшою частиною) і тільки невеликої частини районної частки податку на доходи фізичних осіб, зважаючи на те, що рівень надходжень від плати за землю на душу населення може більш рівно розподілятися між громадами, ніж рівень надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Більше інформації з цього питання надається в Розділі II цього звіту, разом з описом диспропорцій між доходами місцевих бюджетів.

IV. 2 Податок на доходи фізичних осіб

Закріплення надходжень податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) за місцевими бюджетами, втілене у Бюджетному кодексі, є одним із найбільших досягнень фіскальної децентралізації в Україні. На сьогодні цей податок є єдиним податком, надходження якого можуть досить чітко асоціюватись із територією, з якої вони походять, і бути достатніми

за обсягом для покриття значної частки видатків на основні послуги, що надаються з місцевих бюджетів.

Однак при цьому існують і два недоліки. Перший полягає у сьогоднішній системі закріплення податку за тим місцевим бюджетом, на території якого зареєстрований працедавець платника податку. Ця система спотворює доходну базу міста Київ та інших великих міст країни і зумовлює потребу у значному горизонтальному вирівнюванні, що неминуче призводить до виникнення напружень. У більшості країн, де надходження прибуткового податку розщеплюються між державним та місцевими бюджетами, закріплення відбувається за тим бюджетом, на території якого проживає платник. До таких країн належать Польща, Хорватія, Швеція (в останній податок на доходи фізичних осіб є основним джерелом доходів місцевих бюджетів, і місцеві органи влади мають широкі повноваження щодо встановлення ставок цього податку.)

В Бюджетному кодексі було запроваджено низку бюджетних заходів, призначених для зміцнення структур підзвітності місцевих органів влади в Україні. Однак іронія полягає в тому, що положення Кодексу про те, куди мають спрямовуватися надходження з податку на доходи фізичних осіб, спричинили ослаблення рівня підзвітності. До запровадження Кодексу багато місцевих бюджетів фінансувалися частково за рахунок податку на доходи фізичних осіб, який стягувався за місцем проживання. Спрямування доходів до бюджету території проживання платника податку вважається більш коректним підходом, бо більшість громадян користуються комунальними послугами саме там, де вони проживають, а не там, де працюють. Коли місцеві жителі виступають відчутним джерелом доходів місцевого бюджету, органи місцевої влади схильні активніше реагувати на побажання жителів своїх територій щодо комунальних послуг.

Ще один аргумент на користь принципу місця проживання можна знайти у статті 5 Закону України «Про податок на доходи фізичних осіб». Згідно з цією статтею, платники податку, які мають право на його відшкодування, повинні вимагати таке відшкодування від органів місцевої влади за місцем свого проживання. Таким чином, органи місцевої влади не тільки не отримують вигоди від податку, сплаченого місцевими жителями, а ще й несуть на собі тягар виплати відшкодування податку.

Змінити сьогоднішню ситуацію неважко. В момент відрахування сум податку до Державної податкової адміністрації України (ДПАУ), працедавець вказує індивідуальний код території, на якій проживає платник податку. В свою чергу, ДПАУ перераховує платіж на користь відповідного місцевого бюджету, використовуючи програмне забезпечення, спеціально розроблене для цієї мети. Застосування такого підходу в Україні могло би значно збільшити справедливість розподілу доходів від ПДФО між бюджетами.

Закріплення ПДФО за місцем проживання також повинно зменшити розбіжності в обсязі зібраних надходжень між різними місцевими бюджетами, а отже і скоротити потребу в горизонтальному вирівнюванні. Це пом'якшило би спротив міст-донорів процесу вирівнювання і надало б більше стимулів до збирання доходів.

Другою вадою є те, що місцеві органи влади витрачають надходження від ПДФО, і при цьому не несуть відповідальності за розміри ставок цього податку, встановлені для місцевих жителів. Стягнення цього податку за місцем проживання може також дозволити з часом внести зміни до податкового законодавства з тим, щоб дозволити місцевим органам влади змінювати ставку податку, що стягується з жителів відповідних територій,

у встановлених державою межах. Така можливість запроваджувати додаткову ставку стосуватиметься лише частки ПДФО, що зараховуватиметься до бюджету відповідного рівня, а не загального розміру податкового зобов'язання платників податків. Це практикується у таких державах як Данія, Швеція, Фінляндія та Хорватія, і суттєво розширює ступінь підзвітності місцевих урядів перед *громадами* та їх бюджетну свободу дій.

Слід наголосити, що перша із зазначених реформ – закріплення ПДФО за місцем проживання – є ключовим пріоритетом. Надання повноважень встановлювати ставки податку буде другим, пізнішим етапом, який залежатиме від виконання першого етапу.

Ці зміни є бажаними незалежно від того, чи відбудеться територіальна реформа. Однак, передача будь-яких серйозних повноважень від району до громади має супроводжуватися переглядом розподілу (у відсотках) податку на доходи фізичних осіб між бюджетами різних рівнів.

IV. 3. Податок на нерухомість

Можна очікувати, що адміністративно-територіальна реформа підсилить вимоги щодо розширення джерел фінансування повноважень, які спираються на “власні” доходи (тобто, доходи другого кошику). Чи існують можливості розширення цієї бази?

Одна з очевидних можливостей для цього, яка вже активно обговорюється в Україні, це запровадження певного виду податку на будівлі, поширеного в сусідніх європейських країнах. У більшості цих країн, на відміну від західноєвропейських та північноамериканських систем, такий податок не базується на комплексній оцінці ринкової або орендної вартості нерухомості, а розраховується за набагато простішою методологією на основі фактичної площі будинків. Єдина ставка податку за квадратний метр площі може коригуватися за допомогою низки коефіцієнтів у залежності від цільового призначення приміщень (житлові, комерційні, виробничі тощо) та їх географічного розташування (на основі приблизного співставлення відносної ринкової вартості нерухомості між містами та між міськими районами).

Поширеною є думка, що податок на нерухомість, обрахований на основі фізичної площі приміщень, не може стати джерелом відчутних надходжень до місцевих бюджетів. Однак приклад Польщі доводить, що така думка є помилковою. Попри те, що польський податок на нерухомість базується саме на “обрахунку на квадратний метр”, він становить близько 1% ВВП країни або близько 15% загальних доходів *громад* щороку. Закон, який регулюватиме цей податок, може встановлювати лише максимальну його ставку (або максимальну та мінімальну), в той час як місцеві органи влади зможуть приймати власні рішення щодо ставки в межах цього інтервалу. Міжнародний досвід підтверджує, що необхідно запроваджувати обмеження для запобігання реальній загрозі застосування з боку місцевої влади набагато жорсткішого режиму до комерційних платників податку, ніж до населення. Крім того, окреме велике питання виникає щодо того, чи доцільніше надавати пільги та звільнення від сплати цього податку на місцевому, а не на загальнонаціональному рівні.

Чи зможе населення та бізнес подужати додатковий податковий тягар? Очевидно, остаточна відповідь на це питання – це предмет політичної оцінки. Якщо податок на

нерухомість належатиме до другого кошику, місцева влада на кожній території зможе робити свою оцінку у відповідь на це питання, відшукуючи баланс між попитом на підвищену якість бюджетних послуг і здатністю населення сплачувати більші податки. Однак ці рішення місцевих рад не матимуть жодного впливу на державний бюджет.

Питання того, чи буде цей податок сплачуватись власниками будівель чи їх користувачами повинно вирішуватись, виходячи з міркувань адміністративної зручності і, залежно від того, кого з цих категорій платників легше визначити з метою справляння податку.

IV. 4. Кошти державного бюджету

Крім запровадження податку на нерухомість і можливості запровадження додаткових місцевих ставок податку на доходи фізичних осіб, дані пропозиції не передбачають інших можливостей розширення фінансової бази для місцевих бюджетних послуг.

Одна з можливостей такого розширення, що наразі активно обговорюється, це запровадження обов'язкового медичного страхування. Детальні коментарі щодо доцільності такої реформи виходять за межі цього документу. Однак варто зазначити, що досвід низки інших країн свідчить, що додатковий тягар на населення, пов'язаний із запровадженням страхової медицини, може бути частково компенсований через зниження ставки податку на доходи фізичних осіб, що, у випадку України, скоротило б доходи місцевих бюджетів.

Інша альтернативна можливість збільшення фінансової бази для надання місцевих бюджетних послуг полягає в загальному збільшенні частки місцевих видатків у консолідованому бюджеті країни з відповідним розширенням обсягу трансфертів вирівнювання. Таке рішення повинно базуватись на оцінці центральною владою стратегічних пріоритетів державного бюджету, що виходить за межі розгляду цього документа.

Питання щодо як податку на доходи фізичних осіб, так і податку на нерухомість, розглядаються нижче з урахуванням результатів емпіричного дослідження, проведеного в Івано-Франківській та в Луганській областях.

IV. 5. Метод зарахування податку на доходи фізичних осіб: за місцем проживання платника чи за місцем реєстрації роботодавця?

Якщо Бюджетний кодекс зазнав би змін, згідно з якими податок на доходи фізичних осіб став би сплачуватися за місцем проживання, то до яких обсягів переміщення доходів бюджетів призвели б такі зміни? Нижче описані дві спроби дати відповідь на це питання: по-перше, стосовно Краснодонського району, де дані є легкодоступними, і по-друге, стосовно Галицького та Верховинського районів Івано-Франківської області, де отримання даних становить дещо більшу проблему.

(а) Краснодонський район Луганської області

Перехід від принципу розподілу податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання до принципу розподілу за місцем реєстрації роботодавця має дуже передбачувані

наслідки. Села та міста з великою базою зайнятості отримують доходи за рахунок сіл із малою базою зайнятості, звідки громадяни їздять на роботу, що призводить до набагато більш нерівного розподілу доходів. Такі міркування цілком підтверджуються вивченням ситуації в Краснодонському районі, звідки ми маємо дані про податок на доходи фізичних осіб на сільському рівні за 2001 рік, коли діяв принцип місця проживання, і за 2002 рік, коли вступив у силу Бюджетний кодекс. Нижче, в таблиці 6, показані зміни в сумах надходжень, які відбулися в кожному з шістнадцяти сіл району між 2001 і 2002 роками. Краснодонський район схожий на Антрацитівський у тому плані, що в його економіці вуглевидобувна галузь теж посідає головне місце. Краснодонські вугільні шахти, однак, працюють із більшим успіхом, ніж Антрацитівські, через що Краснодонський є одним із небагатьох районів-донорів в Україні.

Через зміни у принципі оподаткування доходів фізичних осіб у 2002 році в дев'яти селах знизилася база оподаткування цих доходів, а в деяких селах вона практично зникла. В інших шести селах вона зросла, а для чотирьох із них – тих, що мають дуже великі вугільні шахти, ці зміни відкрили бюджетне „золоте дно”, збільшивши їх бази оподаткування більш ніж на 1000 відсотків. Прибутки набагато перевищили збитки, що також свідчить про втрату доходів у місті Краснодон та, можливо, в інших районах, де проживають шахтарі.

**Таблиця 6. Перерозподіл надходжень за Бюджетним кодексом:
Краснодонський район**

Сільська рада	Зміни в базі оподаткування доходів фізичних осіб (%) у 2002 р. порівняно з 2001 р.
Новосвітлівська	-29
Великологівська	-89
Новоолександрівська	-90
Сімейкинська	-8
Мирненська	1 135
Пархоменківська	-74
Давидо-Микільська	-56
Новоганнівська	-26
Самсонівська	2 401
Білоскелеватська	4 823
Верхньогарасимівська	-15
Великосуходільська	968
Верхньошевірська	103
Хрящуватенська	31
Порічінська	-81

Якщо схоже дослідження провести в інших районах, особливо в тих, де немає вугільних шахт, то, можливо, спостерігатимуться менш радикальні зміни в розмірах доходів, але загальна картина, скоріш за все, буде схожою. Виявиться, що міста, в яких працюють фабрики та надаються послуги, отримують доходи за рахунок менших сіл.

Якщо був би прийнятий або повернутий принцип оподаткування за місцем проживання, то вплив на розміри доходів, показаний у таблиці 8, був би протилежним. Менші села та міста, звідки громадяни їздять на роботу, знову б заявили права на прибуток від податку

на доходи фізичних осіб, що зараз належить більш промислово розвиненим містам. З точки зору адміністративно-територіальної реформи це було б бажаним результатом, оскільки послабило б залежність багатьох сіл від трансфертів.

(б) Галицький та Верховинський райони Івано-Франківської області

Наявні дані дозволяють зробити лише приблизну оцінку впливу, який може мати перехід від стягнення податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) за місцем реєстрації роботодавця до стягнення за місцем проживання платника. Методологія розрахунків базується на наступних кроках:

1. За 1997 р. ми маємо дані про розподіл надходжень від ПДФО за місцем проживання (це останній рік, за який ці дані є в наявності).
2. Ми обчислюємо частку надходжень від ПДФО кожної *громади* (чи району) в загальному обсязі надходжень від ПДФО в 1997 році.
3. Ми припускаємо, що перехід у 2005 році до стягнення податку за місцем проживання мав би наслідком такий самий розподіл цього податку між місцевими бюджетами. З цим самим припущенням частка, обчислена на етапі 2, може бути помножена на загальну суму, зібрану у 2005 р.

Може скластися враження, що ця методологія є надто спрощеною, оскільки вона не передбачає серйозних змін у територіальному розподілі статків та підприємств у період з 1997 до 2005 р. Більш того, в даних, отриманих нами за 1997 рік, показані надходження від податку з доходів фізичних осіб до окремих місцевих бюджетів. У 1997 році частка надходжень від сплати податку з доходів фізичних осіб, що закріплювалась за місцевими бюджетами, ще не була стандартизованою, тобто вона могла бути різною для двох окремих територіальних одиниць. Такі коливання можуть бути додатковою причиною потенційних похибок у наших розрахунках. Однак навіть такі спрощені розрахунки виявились неможливими для кожної території, що аналізується. Для Косівського району неможливо було знайти дані за 1997 р., отже оцінку провести не вдалось.

Таблиця 7. Прогнозований вплив стягнення ПДФО за місцем проживання на зміну в доходах місцевих бюджетів, 2005 рік

А. Галицький район

<i>Громада</i>	За місцем роботи	За місцем проживання - розрахунки	За місцем проживання у % від місця роботи
м. Галич	662,0	1979,5	299,0
м. Бурштин	3098,0	1393,2	45,0
смт. Більшівці	91,74774	177,7	193,7
Блюдниківська	23,39211	87,7	374,9
Дубівецька	85,09587	54,8	64,4
Задністрянська	38,83433	77,3	199,1
Кінашівська	32,41505	100,1	308,8
Комарівська	54,71139	145,4	265,8
Маріямпільська	54,57557	125,1	229,2

Б. Верховинський район

<i>Громада</i>	За місцем роботи	За місцем проживання – розрахунки	За місцем проживання – розрахунки районної адміністрації	За місцем проживання – (розрахунки на основі даних за 1997 р.) у % від надходжень за місцем роботи	За місцем проживання (розрахунки районної адміністрації) у % від надходжень за місцем роботи
смт. Верховина	581,7	520,2	549,3	89,44	94,4
Ільцівська	59	74,0	76,0	125,36	128,8
Зеленська	23,9	34,5	23,9	144,18	100,0
Верхньоясенівська	44	64,7	54,0	147,08	122,7
Устеріківська	89,6	59,7	92,1	66,60	102,8
Яблуницька	55,4	74,8	55,7	135,02	100,5
Гринявська	27	47,1	27,0	174,32	100,0
Красноліська	58,2	62,2	57,7	106,86	99,1

В таблиці 7 представлені результати розрахунків, зроблені за вищезгаданою методикою врахування даних за 1997 рік. І в Галицькому районі, і у Верховинському районах є по дві *громади*, які втратять від переходу на оподаткування доходів фізичних осіб за місцем проживання, тоді як для решти територіальних одиниць це буде вигідно. Втрачає, як правило, центральна *громада* району (як Верховина у Верховинському районі) та/чи місцевість із найбільшим підприємством, розташованим на її території (як Бурштин із його великою електростанцією або Дубівці з великою каменярнею). *Громада*, яка розташовується на периферії, здобуде більше від змін у системі. В Галицькому районі надходження окремих *громад* зростуть більш ніж утричі. З іншого боку, ті, хто втрачають, можуть втратити до половини їхніх теперішніх надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Зміни у периферійному Верховинському районі будуть не такі помітні. Найпомітніші зміни ми можемо очікувати в обласному центрі та оточуючих його *громадах* (у цьому випадку Івано-Франківськ, імовірно, зазнає серйозних втрат, а оточуючі *громади*, імовірно, отримають великі переваги), але, на жаль, ми не маємо відповідних даних по цих територіальних одиницях. Однак розрахунки, представлені у двох попередніх абзацах, дуже неточні. Є два випадки, які аналізуються набагато точніше на базі сучасних даних. Перший – це розрахунки, зроблені державною районною адміністрацією Верховинського району. Їхні розрахунки, що спираються на сучасні дані, нескладно було зробити, оскільки в районі немає великих підприємств, більшість населення живе в селах і займається сільським господарством – отже, ефект переходу на іншу форму оподаткування доходів фізичних осіб у цьому районі буде не таким відчутним. Розрахунки, наведені в таблиці 8, показують, що смт. Верховина трохи втратить, у той час як інші *громади* трохи виграють у результаті запропонованої зміни, але різниця між системою, яка діє сьогодні, і тією, яку пропонують запровадити, не буде дуже значною.

Набагато цікавішим є аналіз ситуації з робітниками Бурштинської електростанції – найбільшого підприємства у трьох районах, які досліджувалися. Докладний аналіз місць проживання працівників дозволив вирахувати, який вплив справить запропонована зміна методу стягнення податку. Надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – працівників електростанції – становлять 62% загальних надходжень до бюджету Бурштинської *громади* від ПДФО. Більш докладно це проілюстровано в таблиці 8.

Таблиця 8. Вплив, який справить на доходи бюджетів *громад* оподаткування доходів фізичних осіб – працівників Бурштинської електростанції – за місцем проживання

	Поточний прибуток від сплати ПДФО (за 2005 р.)	Поточний прибуток від сплати податку на доходи фізичних осіб – працівників електростанції	Прибуток від сплати ПДФО, що надходить від електростанції, у % відношенні до загального прибутку від сплати ПДФО	Надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – працівників електростанції, - за умови стягнення його за місцем проживання	Зміни в загальному розмірі прибутку від сплати ПДФО у % відношенні до сьогодишнього прибутку від сплати цього податку
Галицька	662,0	0	0	59,7	+9,0
Бурштинська	3098,0	1923,9	62	1453,1	-53,1
Більшівцівська	91,7	0	0	44,5	+48,5
Блюдниківська	23,4	0	0	9,7	+41,4
Дубівецька	85,1	0	0	4,5	+5,3
Задністрянська	38,8	0	0	168,3	+433,8
Кінашівська	32,4	0	0	9,2	+28,4
Комарівська	54,7	0	0	1,6	+2,9
Маріямпільська	54,6	0	0	0,6	+1,1
Інші (в інших районах)	Даних немає	0	0	172,8	Даних немає

Таблиця 8 показує, що навіть якщо зміну в методі зарахування податку запровадити для працівників лише одного підприємства, це може справити значний вплив на прибутки від сплати податку на доходи фізичних осіб у декількох територіальних одиницях по всьому району. Надходження від сплати ПДФО до бюджету Бурштинської *громади* знизяться більше ніж удвічі, у той час як надходження до бюджету Задністрянської *громади* підвищаться більше ніж у чотири рази. В декількох інших *громадах* зміни в розмірі прибутку від сплати ПДФО перевищать 40%. Ми не можемо показати це на більшій кількості подібних прикладів, але можна передбачити, що масштаб змін в інших місцях зі схожою концентрацією працівників на одному великому підприємстві буде схожим.

IV. 6. Новий податок на нерухомість у світлі даних спостережень, проведених у відібраних областях

Питання полягає в тому, чи є достатньо даних щодо нерухомості, що дозволило би введення такого податку. З даних, наведених нижче, видно, що пакет інформації, який є в нашому розпорядженні, не надто відрізняється від необхідного обсягу. Зібрана інформація дозволила навіть до певної міри змодельовати обсяги можливих надходжень від сплати нового податку. Основою цієї моделі є припущення про те, що максимальна ставка податку буде дорівнювати 10% ставки, що на сьогодні застосовується в Польщі. Це означає, що максимальна ставка для житлових будинків становитиме 0,10 грн. на рік за 1 кв. м; для комерційних будівель вона становитиме 2,90 грн. на рік за 1 кв. м. Прогнозована різниця ставок у Польщі й Україні має відображати нижчу платоспроможність українських платників податку та допомогти уникнути будь-якого надмірного шоку від нового податкового тягаря, який може призвести до незадоволення платників податку. Не варто говорити, що ми вважаємо польську модель податку на нерухомість ідеальною. Наприклад, різниця між ставками оподаткування житлових будинків та комерційних будівель у Польщі, є, можливо, надто великою. Однак ця модель видається доволі прийнятною для першого етапу оцінки.

(а) Івано-Франківська область

Наше пілотне дослідження показує, що ситуація, хоча й далеко не досконала, все ж таки виглядає кращою, ніж ми очікували спочатку. Існують чотири головних джерела необхідної інформації:

1. БТІ (бюро технічної інвентаризації) – мають дані по приватизованій нерухомості. В Івано-Франківській області є два БТІ – в Івано-Франківську та в Коломиї – які відповідають за всю область. По всій Україні працюють понад 300 БТІ, що свідчить про те, що в деяких інших областях надання їх послуг є більш фрагментованим. Наприклад, в Одеській області працюють близько 25 БТІ. За інформацією, яку ми отримали, БТІ в Івано-Франківську є одним із найкраще організованих у країні, проте просування у зборі необхідної інформації залишається тут на рівні близько 60%, а в окремих районах коливається на рівні від 30% до 80%. Слабкою ланкою є проблема наявності даних в електронному форматі. Наприклад, в Івано-Франківському БТІ на 180 працівників є тільки 45 комп'ютерів.
2. ЖКГ (житлово-комунальні господарства) – мають інформацію про житлову та іншу нерухомість у містах.
3. Муніципалітети – мають інформацію по приватних житлових будівлях (не обов'язково приватизованих, але також таких, що споруджувалися як приватні).
4. Форма 1 Господарської книги та Форма 3 Алфавітної книги домогосподарств, які слугують надійним джерелом інформації по сільській місцевості.

Існує принаймні три проблеми, пов'язані з наявністю даних на сьогоднішній день. Однією з них є те, що дані є неповними, особливо в містах. Друга проблема – це фрагментація джерел інформації, через що на обробку даних витрачається набагато більше часу. Третя проблема – це недостатність даних в електронному форматі, що сповільнює доступ до них і часто вимагає “ручного” доступу до справ по кожному окремому майновому комплексу.

Пілотне дослідження в Івано-Франківській області дозволило зібрати конкретні (хоча й неповні) дані по площі будівель у кожній *громаді* у трьох обраних районах. Дані щодо Верховинського району, що є здебільшого сільським, найбільш повні, однак нам не вистачає даних по смт. Верховина. По Косівському району відсутні дані щодо промислової власності. У Галицькому ж районі ми не змогли зібрати жодних даних щодо нежитлової власності.

Таблиця 9. Можливий вплив податку на нерухомість на доходи громади

А. Галицький район

<i>Громада</i>	Надходження від сплати податку на житлові будинки	Надходження від сплати податку на комерційні будівлі	Сучасні надходження загального фонду (без трансфертів)	Податок на нерухомість у % від сучасних надходжень
м. Галич	14972,90	-	1281200,00	1,17
м. Бурштин	43046,00	-	3907300,00	1,10
смт. Більшівці	8955,30	-	199100,00	4,50
Блюдниківська	11505,10	-	50800,00	22,65
Дубівецька	12051,10	-	174600,00	6,90
Задністрянська	9206,20	-	275600,00	3,34
Кінашівська	9578,30	-	60800,00	15,75
Комарівська	14228,50	-	124500,00	11,43
Маріямпільська	12253,80	-	84700,00	14,47

Б. Косівський район

<i>Громада</i>	Надходження від сплати податку на житлові будинки	Надходження від сплати податку на комерційні будівлі	Сучасні надходження загального фонду (без трансфертів)	Податок на нерухомість у % від сучасних надходжень
Брустурівська	18339,4	559,7	52000	36,34
Вербовецька	24567,4	2383,8	167900	16,05
Кобаківська	29238,6	1400,7	70000	43,77
Косівська	34025,2	11948	1893600	2,43
Космацька	30610,4	1966,2	122900	26,51
Кутська	24364,9	5489,7	424500	7,03
Нижньоберезівська	84381,6	1815,4	119000	72,43
Пістинська	29475	3610,5	177400	18,65
Рожнівська	18716	1403,6	152900	13,16
Середньоберезівська	30536,6	1223,8	134800	23,56
Соколівська	28519,2	4561,7	127100	26,03
Старокутська	63330	3445,2	461100	14,48
Тюдівська	26195,2	1432,6	157700	17,52
Химчинська	23178,2	1722,6	77100	32,30
Шешорівська	14444,4	1493,5	117400	13,58
Яблунівська	20638,5	3970,1	276700	8,89
Яворівська	15673	440,8	61000	26,42

В. Верховинський район

Громада	Надходження від сплати податку на житлові будинки	Надходження від сплати податку на комерційні будівлі	Сучасні надходження загального фонду (без трансфертів)	Надходження від податків на нерухомість у % до сучасних надходжень
смт. Верховина	-	-	-	-
Льцівська	9577,20	23214,50	199400,00	16,45
Зеленська	4976,70	4431,20	79900,00	11,77
Верхньоюсенівська	12308,20	18174,30	111200,00	27,41
Устеріківська	8401,70	17298,50	171400,00	14,99
Яблуницька	10985,30	13470,50	172000,00	14,22
Гринявська	6112,20	4874,90	77000,00	14,27
Красноіліська	9069,70	18357,00	162900,00	16,84

Г. Підсумки для трьох відібраних районів

	Загальна сума надходжень – від житлової власності	Загальна сума надходжень – від комерційної власності	% додаткових надходжень до загального фонду (без трансфертів)
Галицький	135 797 грн	Немає даних	Медіанне – 6,9% (*) Мінімум – 1,1 % (*) Максимум – 22,7% (*)
Косівський	516 233 грн	48 868 грн(**)	Медіанне – 18,7% (**) Мінімум – 2,4 % (**) Максимум – 72,4% (**)
Верховинський	61 431 грн(***)	99 821 грн(***)	Медіанне – 15,0% Мінімум – 11,8 % Максимум – 27,4%

Примітка: (*) – без урахування комерційної власності, (**) – немає даних щодо комерційної нерухомості у Косівському районі (лише нерухомість, що належить до сфери послуг, а саме кафе, магазини тощо, але не промислова нерухомість), (***) немає даних по смт. Верховина

Таблиця 9 демонструє, що вплив зазначеного податку на доходи місцевих бюджетів може бути доволі значним. Незважаючи на те, що ми маємо лише часткові дані, ми бачимо, що цей податок має потенціал суттєво збільшити суму надходжень до місцевих бюджетів. У Верховинському районі (дані щодо якого видаються найбільш повними) збільшення надходжень до загального фонду (без трансфертів) складатиме від 11,8% до 27,4%. У Косівському районі в окремих *громадах* цей показник коливається від 2% до додаткових 72% надходжень (незважаючи на брак даних по промислових об'єктах). У *громадах* Галицького району податок на житлову нерухомість може дати додатково від 1,1% до 22,7% надходжень до загального фонду.

Підсумовуючи, слід зазначити, що запровадження податку потребуватиме додаткових зусиль, спрямованих на збір даних, однак велика частина необхідної інформації вже доступна. Податок може значно збільшити надходження коштів до органів місцевого самоврядування найнижчого рівня.

(б) Луганська область

У Краснодонському районі вдалося зібрати повний пакет даних про базу оподаткування нерухомості в усіх селах і, таким чином, змодельовати наслідки для доходів бюджету кожної з запропонованих до створення *громад* у разі впровадження нового податку на нерухомість. Ця інформація була зібрана завдяки спільним зусиллям сільських рад та місцевих БТІ, що свідчить про те, що й в інших районах України теж можливо досягти подібного результату. Однак по Антрацитівському району було надано лише часткову інформацію про компоненти нежитлової складової бази оподаткування нерухомості, отже в цьому випадку розрахунки доходів були зроблені по кожному селу окремо, що не дозволило в повній мірі відобразити потенціал доходності податку на нерухомість.

Модельовання доходів бюджетів ґрунтуються на такій же структурі ставки податку, яка використовувалася для Івано-Франківської області. Якщо звернутися до результатів моделювання, викладених у таблиці 10, то можна побачити, що прибуток чотирьох із семи *громад* збільшиться на 6-10%. Однак дві з *громад* пожнуть надзвичайно великі прибутки – 33% і 105% - через концентрацію нежитлової нерухомості на їхніх територіях. Якщо взяти всі *громади* разом, прогнозоване підвищення їх загального прибутку становить 17%.

В Антрацитівському районі по трьох селах не було надано даних щодо обсягу нежитлової нерухомості, а ще по трьох селах такі дані були неповними, через що ми не змогли провести повну оцінку прибутку від сплати податку на нерухомість в усіх цих селах. Однак, навіть з урахуванням такої недооцінки, з результатів, наведених у таблиці 9, видно, що податок на нерухомість є багатообіцяючим джерелом доходності. Разом усі сільські бюджети цього району отримують підвищення доходу більше, ніж на 10%, причому цю цифру треба вважати мінімальною. В чотирьох із найбільших сіл, де базу оподаткування можна було оцінити в повній мірі, підвищення доходу бюджетів може становити від 25% до 48%. Однак, якщо ми розглядатимемо тільки поточні доходи без трансфертів вирівнювання, приріст у середньому становитиме майже 23% від суми сьогоднішніх доходів, а у двох селах обсяг власних доходів зросте більше ніж удвічі.

Таблиця 10. Прогнозований прибуток від податку на нерухомість у відібраних районах Луганської області

А. Громади Краснодонського району

	<i>Громада</i>	Прибуток від податку на житлову нерухомість	Прибуток від податку на нежитлову нерухомість	Загальна сума податку на нерухомість	Процентне підвищення доходу загального фонду
1	Новосвітлівська	12 708	29 197	41 905	6,2
2	Білоскелеватська	14 252	119 361	133 613	10
3	Великосуходільська	7 489	71 948	79 437	7,8
4	Самсонівська	7 192	78 440	85 632	7,2
5	Сімейкинська	13 672	171 743	185 415	32,9
6	Верхньошевіривська	12 444	53 544	65 998	7
7	Верхньогарасимівська	6 806	461 373	468 179	105
	Разом	74 563	985 463	1 060 026	17,4

Б. Села Антрацитівського району

	Село	Прибуток від податку на житлову нерухомість	Прибуток від податку на нежитлову нерухомість	Загальна сума податку на нерухомість	% додаткових надходжень до загального фонду	% додаткових надходжень до загального фонду (без трансфертів)
1	Єсаулівка	4 778	351 ♦	5 129	2,2	8,2
2	Іванівка	23 379	149 495	176 874	14,4	20,7
3	Красний Кут	12 158	3 370	15 528	3,1	9,7
4	Маломиколаївське	3 898	24 563	28 461	17,5	114,0
5	Нижній Нагольчик	4 203	5 655	9 858	2,5	7,8
6	Фашівка	9 555	58 667	68 222	20,9	96,0
7	Бобриково	4 675	Немає нежитл. нерух.	4 675	0,7	1,2
8	Дяково	7 483	262 679	270 252	33,5	216,2
9	Кошарі	1 901	Немає нежитл. нерух.	1 901	0,6	1,3
10	Краснолуцьке	2 692	5 571 ♦	8 263	2,4	3,1
11	Микитівка	1 384	151	1 535	1,4	15,0
12	Рафаелівка	2 375	Немає нежитл. нерух.	2 375	0,6	0,8
13	Ребриково	4 799	1 006 ♦	5 805	1,7	6,2
14	Червона Поляна	10 570	9 411	19 981	4,1	10,9
	Разом	147 164	497 808 ♦	644 972	10,6	22,9

♦ - неповна оцінка

Треба звернути особливу увагу на один загальний висновок із цієї частини пілотного дослідження. Існує поширена думка, що від запровадження податку на нерухомість виграють передусім бюджети міст, а сільські *громади* (або ради) отримують від цього дуже мало. Таке припущення не дуже вірне. Воно може бути правильним в абсолютному вимірі (абсолютні цифри доходів від сплати податку на нерухомість у містах будуть вищими), але у відносному вимірі, тобто як частка від сьогоднішніх доходів із власних джерел, приріст у сільських бюджетах може бути значно більшим, ніж у міських, оскільки сьогоднішня база місцевого оподаткування сільських бюджетів є такою низькою, що навіть дуже помірне оподаткування житлової нерухомості буде мати велике значення.

Порівняння результатів, отриманих в Івано-Франківській і Луганській областях, показує також, що в сільських, непромислових регіонах значна частина доходів буде формуватися за рахунок податку на житлову нерухомість, в той час як у промислових регіонах

більшість доходів формуватиметься за рахунок нежитлової нерухомості. На баланс між цими двома видами джерел доходів можна впливати через рішення щодо максимальних податкових ставок для різних видів нерухомості.

IV. 7. Рекомендації

- Перерозподіл делегованих повноважень з рівня району до рівня *громади* має фінансуватися за допомоги перерозподілу часток плати за землю і податку на доходи з фізичних осіб із наданням переваги платі за землю.
- Частки податку з доходів фізичних осіб, що виділяються для місцевих бюджетів, мають визначатись відповідно до місця проживання платника податків. На додаток, з часом місцевим органам влади слід надати повноваження змінювати ставки податку на доходи з фізичних осіб у рамках встановлених обмежень.
- Фінанси *громади* для витрат кошику 2 мають збільшуватися з допомогою запровадження податку на нерухомість, обчисленого на квадратний метр з коефіцієнтами цільового призначення і розташування; ради *громад* мають встановлювати ставки в рамках оговорених обмежень. Дані, зібрані під час пілотних досліджень у двох областях, доводять, що для запровадження такого податку у відносно недалекому майбутньому не потрібно надто багато ні зусиль, ні коштів.

На сьогодні ми маємо тільки дуже приблизні розрахунки ефекту від змінення місця закріплення доходів від сплати ПДФО, і в нашому пілотному дослідженні вони є далеко не повними. Власне, немає ні необхідних даних, ні методології для проведення точніших розрахунків у загальноукраїнському масштабі. Тому, якщо рекомендований перехід до ПДФО, що стягується за місцем проживання, відбудеться, буде доцільно розглянути можливість запровадження перехідного періоду, який допоможе уникнути шоку від зміни і забезпечить час для аналізу даних та розроблення продуманих механізмів вирівнювання. У Польщі, наприклад, у 1992 році, коли був запроваджений ПДФО, початковий розподіл надходжень до органів місцевого самоврядування ґрунтувався на рівній середньодушовій основі для всіх, що підраховувалася для кожного регіону окремо (тобто місцева частка у надходженнях від ПДФО підраховувалася для кожного регіону, а потім сума ділилася поміж муніципалітетами в цьому регіоні на рівній для всіх середньодушовій основі). Згодом, у другій половині 1990-х, відбувся поступовий перехід до стягнення податку з доходів фізичних осіб за місцем проживання (25% за місцем проживання протягом першого року, 50% протягом другого тощо), і остаточно цей метод був запроваджений у 1998 році. З іншого боку, такий перехідний період містить у собі загрози додаткових технічних ускладнень як для платників податків, так і для податкової адміністрації. Це питання потребує подальшого аналізу, але його не слід висувати як привід до серйозної затримки у проведенні реформи.

Після того, як адміністративно-територіальна реформа визначить витратні і доходні повноваження нових АТО, увагу буде слід приділити розробці формули, яка б врегулювала відмінності у податковій 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. Пошук 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 доходна 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 об'єктивній 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 схожий рівень надання державних послуг суспільству за схожою вартістю для місцевих платників податків.

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

Таке розширення обсягу застосування формули тягне за собою низку складнощів. По-перше, чинна формула потребуватиме структурної модифікації для того, щоб відобразити 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 ставок до своєї податкової бази.

Проте, навіть якщо укрупнені *громади* не будуть створені, і райони і обласні міста будуть і надалі виконувати свої поточні повноваження, то система вирівнювання все одно потребує реформ. 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. Сфера застосування

Бюджетний кодекс обмежує вирівнювання витрат органів місцевого самоврядування щодо повноважень, делегованих Державою, але включає найдорожчі місцеві комунальні послуги до цієї категорії, в т.ч. освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення і культуру. Законопроекти щодо місцевого самоврядування визначають їх як «власні» повноваження. Якими будуть наслідки для системи вирівнювання, якщо ці законопроекти будуть ухвалені?

В ідеалі система вирівнювання має охоплювати всі місцеві комунальні послуги. Проте, це могло б коштувати дуже дорого державному бюджету, і існують вагомі аргументи для обмеження вирівнювання тими послугами, що охоплені на даний момент, до того часу, поки не буде подальшого реального зросту в економіці і в системі державних фінансів у цілому. Існують конституційні гарантії рівних стандартів щодо освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, а також певні сподівання з боку суспільства.

Якщо законопроекти щодо місцевого самоврядування будуть ухвалені, то до переліку делегованих і власних повноважень, зазначених у статтях 88-91 Бюджетного кодексу мають бути внесені зміни. Щоб зберегти існуючий галузевий принцип системи вирівнювання, необхідно буде внести зміни до статей 94 і 97-99 Бюджетного кодексу, щоб включити освіту, охорону здоров'я тощо до переліку повноважень органів місцевого самоврядування, на які поширюються визначення стандартів бюджетної забезпеченості і трансфертів вирівнювання.

V. 3. Методи

На даний момент Бюджетний кодекс вирівнює місцеві бюджетні ресурси за рахунок поєднання субвенцій з державного бюджету (головним чином на соціальні та інвестиційні витрати) і горизонтального перерозподілу між місцевими бюджетами, який доповнюється подальшими асигнуваннями з державного бюджету.

У світі існують міжнародні прецеденти для такої комбінації (наприклад, досвід Швеції), але тільки в тих країнах, у яких баланс між компонентами значно відрізняється. В Польщі, наприклад, певна частина податку на доходи фізичних осіб надходить до державного бюджету, але загальні дотації надаються органам місцевого самоврядування, головним чином, для підтримки витрат на освіту. Ця альтернативна форма перерозподілу могла б бути вигідною, якщо адміністративно-територіальна реформа призведе до нерівномірного розподілу повноважень на трьох рівнях місцевого самоврядування, внаслідок чого загальну формулу потреб витрат буде важко застосувати до деяких повноважень. Це також зменшило б вплив поточних проблем на розрахунок доходної спроможності.

V. 4. 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 місцевого самоврядування 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 2.

V. 5. Податкова спроможність

Доходна сторона чинної формули також нещодавно вийшла з ладу. Проблеми з доходною 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 представляло 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 прогностичні помилки.

Великі міста-донори з відносно високим рівнем оплати праці перші постраждали від цих прогностичних 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 у прогнозах, 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 борювся 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 в Україні знову запроваджені елементи відшкодування витрат на користь державного бюджету, що призводить як раз до того результату, якого намагався уникнути Бюджетний кодекс.

При розробці бюджету на 2007 рік Міністерство фінансів України матиме у своєму розпорядженні дані про фактичне виконання бюджету за два з половиною роки з моменту впровадження реформи податку на доходи фізичних осіб (2004, 2005 та 6 місяців 2006 року). Таким чином, можна буде повернутися до більш об'єктивного вимірювання тенденцій через деякий час, передбачений Бюджетним кодексом.

Розподіл часток податку на доходи фізичних осіб до місця проживання радше, ніж до місця роботи, запропонований у даному документі, знову підірве механізм розрахунку фінансової спроможності. Проте, це могло б бути виконаним за два етапи. У перший та другий роки про місця проживання платників податку повідомлятимуть Державній податковій адміністрації, яка буде вести облік сум, які мають перераховуватися до кожного місцевого бюджету, але продовжувати перераховувати надходження від сплати податку до бюджетів за місцем роботи платників. У третій рік дані першого та другого років буде використано, щоб обрахувати доходну спроможність для цілей формули, і ДПАУ фактично почне перераховувати надходження від сплати податку до бюджетів за місцем проживання.

V. 6. Пов'язані з вирівнюванням потреби в даних - аналіз, зроблений у відібраних областях

Створення *громади* як нового рівня у місцевому самоврядуванні також вимагатиме побудови формули вирівнювання, яка б враховувала базові фактори, що впливають на розрахунок видаткових потреб. Питання полягає в тому, які саме демографічні та інші дані, що необхідні для застосування формули, є в наявності. Якщо б ця інформація була наявною по всіх містах та селах, то її можна було б відносно легко скласти й узагальнити відповідно до структури нової *громади*. Це питання (наявності даних на рівні *громад* для розрахунку нової формули) досліджувалося також у двох відібраних областях.

Безперечно важливою інформацією, яка є в наявності по кожній територіальній одиниці, є щільність населення. Інститутом картографії надається інформація щодо кількості мешканців та загальної площі кожної з громад, які мають бути утворені, тому розрахувати щільність населення дуже просто.

Іншим блоком корисних змінних є дані про віковий та статевий склад місцевого населення. Такі базові дані отримати більш складно. Єдиною точною інформацією, яку легко отримати, є дані останнього всеукраїнського перепису населення станом на початок 2002 р. Новішу інформацію щодо статевого та вікового складу населення сіл та селищ міського типу дуже важко знайти. Така інформація, звісно, збирається, однак найнижчим рівнем, де вона зберігається і звідки її можна легко отримати, є районний. Необхідність у фінансовому вирівнюванні між громадами потребуватиме запровадження змін у методиці зберігання демографічних даних для того, щоб такі дані були наявні по кожній адміністративно-територіальній одиниці.

В наявності є також дуже точна інформація щодо одержувачів різноманітних послуг соціального забезпечення, що допомагає при оцінці видаткових потреб, пов'язаних із різними видами соціального забезпечення. По кожній територіальній одиниці існує інформація щодо кількості мешканців, які отримують наступні соціальні виплати:

- Допомога по народженню дитини;
- Допомога вагітним;
- Допомога по догляду за дитиною;
- Допомога матерям-одиначкам;
- Допомога бідним сім'ям;
- Допомога по інвалідності;
- Одноразові виплати громадянам з обмеженим доступом до соціальних послуг за рішенням районної державної адміністрації;
- Допомога на поховання;
- Надбавка до пенсій інвалідам;
- Надбавка до пенсій громадянам старшим за 100 років;
- Допомога по догляду за інвалідом;
- Інші види допомоги бідним верствам населення;
- Житлово-комунальні пільги;
- Пільги щодо оплати за користування газом;
- Пільги щодо оплати за користування електроенергією;
- Пільги на закупівлю вугілля.

Слід додати, що значна частка цієї інформації не є в наявності в електронному чи в будь-якому іншому легкому для використання форматі, тому доступ до такої інформації часто потребує дуже багато часу. Наприклад, для збирання інформації про пільги по народженню дитини потрібно було перевірити кожен окрему папку, заведену на кожен „справу”, і „вручну” перевірити адресу кожної матері з дитиною.

V. 7. Рекомендації

Видатки

Запропоноване коригування формули викладено в Додатку 2.

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 та усунення будь-яких пов'язаних із ними серйозних прогнозних помилок.

Учасники робочої групи щодо адміністративно-територіальної реформи Міністерства фінансів України

Галина Карп - Директор Департаменту територіальних бюджетів

Галина Маркович - Заступник Директора Департаменту територіальних бюджетів, начальник відділу міжбюджетного регулювання

Лариса Старжинська - Заступник Директора Департаменту територіальних бюджетів, начальник відділу міжбюджетного регулювання (до березня 2006 р.)

Галина Гудзь - Начальник відділу регіонального розвитку Департаменту територіальних бюджетів

Олена Микулянич - Головний спеціаліст відділу регіонального розвитку Департаменту територіальних бюджетів

Володимир Репік - Директор Департаменту реформування бюджетної системи (до січня 2006 р.)

Інна Кнішенко – Заступник Директора Департаменту реформування бюджетної системи

Ігор Буграк - Заступник Директора Департаменту реформування бюджетної системи – начальник відділу модернізації управління державними фінансами

Ніла Дубенко - Заступник начальника відділу модернізації управління державними фінансами Департаменту реформування бюджетної системи

Нінель Зубарева - Головний економіст відділу стратегії розвитку бюджетної системи Департаменту реформування бюджетної системи

Галина Комнацька - Головний економіст відділу стратегії розвитку бюджетної системи Департаменту реформування бюджетної системи

Наталія Кайдаш - Провідний економіст відділу стратегії розвитку бюджетної системи Департаменту реформування бюджетної системи

Віталіна Зайчикова - Завідувач відділу місцевих фінансів науково-дослідного фінансового інституту

Іван Хомра - Старший науковий співробітник відділу місцевих фінансів науково-дослідного фінансового інституту

Ірина Попова - Заступник начальника Головного фінансового управління Луганської обласної державної адміністрації

Світлана Наконечна - Заступник начальника Головного фінансового управління Львівської обласної державної адміністрації

Назар Косаревич - Заступник начальника Головного фінансового управління Івано-Франківської обласної державної адміністрації

Іван Артисюк - Заступник начальника Головного фінансового управління Волинської обласної державної адміністрації

Володимир Михалюк - Начальник відділу фінансів місцевих органів влади та управління Головного фінансового управління Волинської обласної державної адміністрації

Кен Дейві – головний консультант проекту

Павел Свяєвич – провідний консультант проекту

Вейн Сьорск – провідний консультант проекту

Катерина Майнзюк – радник з економічних питань (DFID)

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

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

ОСОБИ, ЯКИМ АВТОРИ ЦІЄЇ КОНЦЕПЦІЇ ВИСЛОВЛЮЮТЬ ПОДЯКУ

Автори концепції висловлюють щире подяку наступним спеціалістам Луганської та Івано-Франківської областей:

Луганська область

Юрій Балковий - Начальник Головного фінансового управління Луганської обласної державної адміністрації

Василь Гуменюк - Мер міста Красний Луч

Новіков Джан Погодін - Заступник мера м. Красний Луч

Світлана Муравлева - Начальник фінансового управління м. Красний Луч

В'ячеслав Саліта - Мер міста Антрацит

Галина Серьогіна - Начальник фінансового управління м. Антрацит

Олександр Коробкін - Голова Антрацитівської районної державної адміністрації

Ніна Башлакова - Заступник Голови Антрацитівської районної державної адміністрації

Зоя Третьченко - Начальник фінансового управління Антрацитівської районної державної адміністрації

Івано-Франківська область

Галина Карп – колишній Начальник Головного фінансового управління Івано-Франківської обласної державної адміністрації

Марія Здерка - Начальник відділу надходжень фінансового департаменту

Михайло Онуфрак - Начальник БТІ в Івано-Франківську

Додатково троє людей, які зібрили базову інформацію у трьох районах, що використовується у даному звіті.

Додаток 1

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 небагатьма 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, які 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).
- Наявні податкові доходи можуть покривати 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 податку на нерухомість. 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, незважаючи на існуючі методи та механізми спрощення, займе багато часу і буде відносно дорогим, оскільки потребуватиме належних баз даних та оцінки кожної одиниці нерухомості.
- Країни з нерозвинутим ринком приватної власності стикаються також із 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 нерухомості нерідко висувують два аргументи:

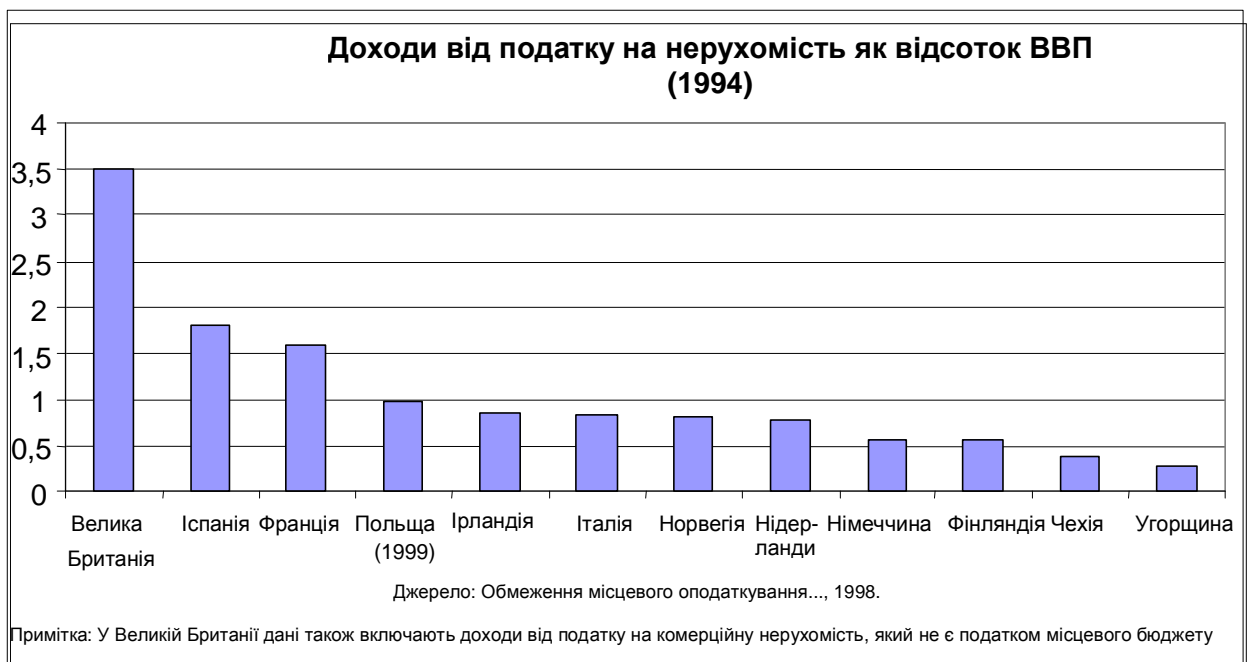
- Податкові доходи несправедливі, оскільки власники (або користувачі) майна дуже різної вартості сплачують однакову суму; такий податок не відображає принцип платоспроможності;

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

Перший із цих негативних наслідків можна дещо пом'якшити, запровадивши коефіцієнти цільового призначення (житлового/комерційного/промислового тощо) та розташування (на основі приблизного порівняння відносних вартостей нерухомості між містами та між 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:

Графік 1.



У Польщі податок на нерухомість є найважливішим джерелом надходжень у бюджети 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 лісогосподарський 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.

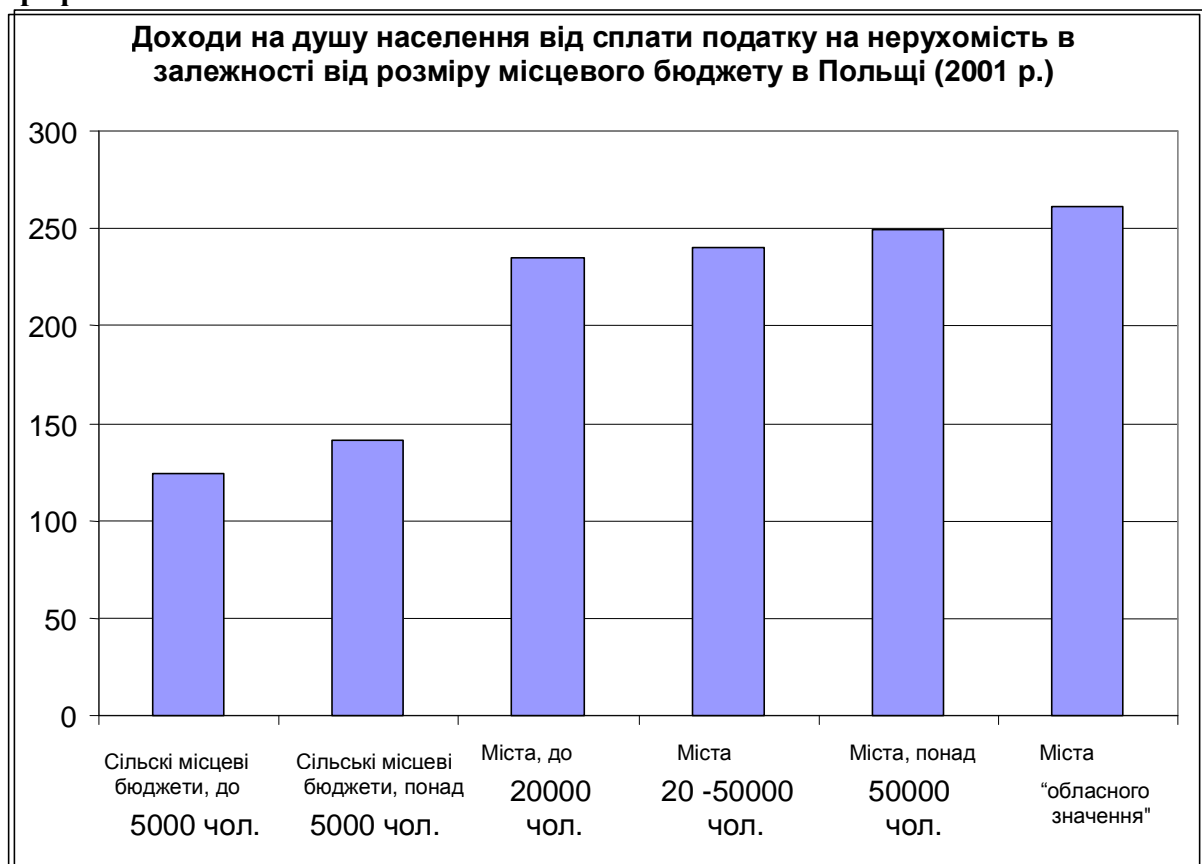
Ставки різняться залежно від виду нерухомості. Наприклад, у 2004 році максимальна ставка на житлові будівлі була 0,52 злотих (близько 0,17 \$) за квадратний метр, тоді як ставка на будівлі, що використовуються для комерційної діяльності, могла сягати 17,31 злотих за квадратний метр (близько 5,50 \$). 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, оскільки це потенційно може знизити рівень відповідальності щодо вибору місцевої політики органами місцевої влади по відношенню до платників податків, які мешкають на території, що належить до їх юрисдикції.

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

Графік 2.



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

На графіку 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 – схожим 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 місця 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 для 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 2

Пошук простішої формули вирівнювання

У цьому документі наводяться аргументи на користь простішого виразу видаткових потреб у міжбюджетній формулі вирівнювання, який ґрунтується скоріше на відносних потребах, ніж на абсолютних витратах. Цей Додаток пропонує, яким чином це може бути зроблено.

Щоб продертися крізь плутанину окремих розрахунків у поточній формулі, пропонується двоетапний підхід до розрахунку.

На першому етапі будуть використовуватись демографічний розмір і структурні характеристики населення кожної території, щоб зібрати основні показники для визначення видаткових потреб кожної функціональної категорії, охопленої формулою. Головна ідея, яка стоїть за збиранням цих даних, полягає в тому, щоб отримати об'єктивну оцінку кількості фактичних або потенційних споживачів кожного виду послуг у формулі, як для країни в цілому, так і для кожного місцевого бюджету.

- У випадку адміністративних витрат, населення буде зважене, як це зараз закладено у формулі, набором коефіцієнтів, що відображають наявність ефектів масштабу в більших містах і районах. Для областей будуть використовуватись нормативні рівні зайнятості.
- Для охорони здоров'я попит на послуги також буде використовувати зважені змінні показники щодо населення, де вага буде враховувати відносно вищий попит дуже молодого і дуже старого населення, а також відмінності у попиті між чоловіками і жінками.
- У сфері освіти в обчисленні видаткових потреб буде використовуватись зважене населення, що навчається, і в цьому випадку, знову як це застосовується і зараз, вага відобразить коливання у видатках на освіту різних видів дітей дошкільного віку, учнів та студентів у різних місцевостях.
- Потреби щодо соціальних послуг будуть визначатися на основі кількості людей в межах головних категорій населення, яким держава має надавати встановлений законом обов'язковий соціальний захист, включаючи людей похилого віку, інвалідів або хронічно хворих, дітей, що потребують соціального захисту, психічнохворих, бездомних людей. Інші вимірювання можуть включати рівні безробіття і прибуток на душу населення в родині.
- Потреби на витрати культури будуть також засновуватись на використанні зважених показників населення, при цьому в більших містах показники будуть вищі, враховуючи той факт, що ці більші міста експортують послуги в культурній сфері до нерезидентів.

Іншими словами, розрахунок видаткових потреб, реалізований на цьому першому етапі, буде значною мірою використовувати методологію, на якій заснована формула, що діє сьогодні. Проте, другий етап буде відображувати значний відхід від сьогоднішньої практики застосування формули.

Використовуючи всю інформацію щодо попиту, обраховану на першому етапі, другий етап має відобразити в єдиному рівнянні повні видаткові потреби місцевого бюджету у відношенні до загальнодержавного середнього показника. Це єдине рівняння буде також включати в себе видаткові потреби гірських територій і усувати практику окремих розрахунків для цих територій.

Кожний член цього рівняння вимірює функціональні видаткові потреби місцевого бюджету порівняно з загальнодержавним середнім показником щодо таких потреб. У випадку освіти, наприклад, якщо з коштів місцевого бюджету забезпечується освітою більша кількість зважених студентів на душу населення, ніж по країні в цілому, то цей конкретний бюджет має видаткові потреби вищі за середні по країні. І за умови, що це є реципієнт трансферту, він буде отримувати більший трансферт згідно з формулою, виходячи з цих потреб, які є вищими за середні. В кожній видатковій функції увага скоріше зосереджується на вимірюванні відносних видаткових потреб, ніж на фінансуванні існуючої мережі бюджетних установ.

Відображення видаткової сторони формули у такий спосіб робить її легшою для розуміння та інтерпретації і, таким чином, істотно збільшує її прозорість. До того ж, усі дані, які потрібні для реалізації видаткової сторони формули, ґрунтуються на демографічному профілі тієї чи іншої території, який можна перевірити. В такому значенні формула здатна охопити нові адміністративно-територіальні одиниці, які з'являться у випадку адміністративно-територіальної реформи. Демографічні дані цих нових одиниць неважко буде одержати. Спрощення і прояснення методу представлення видаткової сторони поточної формули є важливим аспектом розробки більш простої формули.

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

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

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

- V = обсяг загальних витрат місцевих органів 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 у 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_i = зважена кількість учнів/студентів в j-ому місцевому бюджеті;
- S_u = зважена кількість учнів/студентів в Україні;
- R_j = кількість зважених отримувачів соціальних послуг з j-ого місцевого бюджету;
- R_u = кількість зважених отримувачів соціальних послуг в Україні;
- φ_k = частка загальних витрат (V), виділена на k-ну функцію витрат у щорічному бюджеті;

φ_j = частка загальних витрат області, виділена або для обласного бюджету, або для всіх 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 економії від масштабу у сфері державного управління;
 λ = скалярна величина, яка відображає надання на місцевій території послуг з охорони здоров'я установами, які фінансуються з державного бюджету;
 α_j = вага, яка надається кількості населення при наданні культурних послуг.