

## Фінансування реформи місцевого самоврядування

### I. МЕТА

У цьому документі розглядаються сценарії можливого розвитку фінансової децентралізації в Україні, а також регулювання відповідних реформ нормами Бюджетного кодексу та податкового законодавства. Зокрема, документ аналізує потенційні фінансові наслідки реформ місцевого самоврядування, що пропонуються в пакеті з п'яти законопроектів, який наразі перебуває на розгляді в уряді.

Найбільшої уваги під час публічного обговорення цього пакету дістав проект Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України”, враховуючи закладену в нього пропозицію щодо широкомасштабного укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Однак цей законопроект є лише одним із п'яти проектів, які у сукупності представляють цілісний і взаємоузгоджений пакет пропозицій щодо змін у системі децентралізованого державного адміністрування. До інших ключових змін, що пропонуються цим пакетом, належать:

- Переведення основних видаткових повноважень, таких як загальна середня освіта, соціальне забезпечення, охорона здоров'я та культура, із розряду делегованих до категорії “власних” повноважень місцевого самоврядування, а також перенесення вагомих видатків в цих сферах з рівня району на рівень громади.
- Припинення дії інституту місцевих державних адміністрацій на районному рівні.
- Надання права районним та обласним радам щодо вибору їх голів, а також поширення їх контролю над виконавчими органами.

Цей звіт аналізує фінансові наслідки цих пропозицій, але розглядає також і ті зміни, що видаються доцільними, враховуючи накопичений досвід застосування Бюджетного кодексу в його сучасному вигляді. Можливі реформи у документі розділено на чотири основні тематичні категорії:

- територіальна структура;
- видаткові повноваження;
- доходні джерела;
- система вирівнювання.

### II. ТЕРИТОРІАЛЬНА СТРУКТУРА

Домінуючою рисою проекту Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України” є ідея укрупнення існуючих органів самоврядування на рівні сіл, селищ та малих

міст, з метою створення значно зменшеної кількості громад з мінімальною чисельністю населення на рівні 5 000 жителів (3 500 для територій з винятково низькою щільністю населення). В пакеті присутні також і інші пропозиції щодо зменшення кількості районів, а також щодо створення міст-регіонів, але ці зміни матимуть менш відчутний вплив на фінансову систему країни. Запропонований процес укрупнення є критичним елементом всього пакету, оскільки без його проведення втрачуть сенс і життєздатність також і пропозиції щодо підсилення функцій базового рівня і передачі йому відповідних додаткових фінансових ресурсів.

Укрупнення, без сумніву, повинно збільшити здатність базового рівня самоврядування надавати бюджетні послуги, і таким чином відкрити можливість для передачі йому відповідних видаткових повноважень з районного рівня (таким чином, зменшуючи існуючу залежність сіл від районів у здійсненні тих номінальних функцій, що на них покладені). В цьому плані, реформа могла би зробити управління місцевими бюджетними послугами “ближчим до людей”.

Однак описане розуміння реформи не завжди збігається із її баченням представниками сільських територій. З їх точки зору, укрупнення може означати як раз збільшення відстані між жителями села та місцевим органом влади, причому відстані як з фізичної, так і політичної. Жителі сіл можуть остерігатися домінування більших за розміром та ближчих до центру поселень, хоча деякі риси законопроекту і містять спроби зменшити такі побоювання, зокрема за допомогою мажоритарної системи виборів на базовому рівні та збереження ролі сільського вїту або солтису.

Обставини, в яких розроблялись та запроваджувались найпотужніші реформи з укрупненням територій у Східній та Західній Європі близько двадцяти-тридцяти років тому наразі докорінно змінилися. Існуючі на сьогодні законодавчі рамки (що стосуються і України як підписанта Європейської Хартії Місцевого Самоврядування) вимагають проведення таких реформ на основі широких публічних консультацій. Залишається лише припускати, чи призвели б такі консультації в Україні до відчутного політичного опору, і наскільки ймовірним є прийняття реформ Верховною Радою без врахування цієї потенційно несхвальної громадської думки.

Цей документ повинен розглянути наслідки ситуації, в разі якої процес укрупнення в Україні таки розпочнеться. Однак, враховуючи низку непевностей навколо цього процесу, до поля зору цього документу входить також і питання того, що повинно відбутись із розподілом видаткових та доходних повноважень в бюджетній сфері у разі, якщо укрупнення не відбудеться. В такому випадку можна припустити два ймовірні сценарії. Перший полягає в прийнятті неуніфікованого підходу. Це означало би, що сьогоднішні повноваження районного рівня, які законопроектом планувалося передати громадам, будуть передані лише тим громадам, що наразі є більшими від певної кількості жителів (скажімо, 5 000 або 10 000), в той час як для решти випадків вони залишатимуться на рівні району.

У такого підходу є дві переваги. Згідно з ним було би підсилено повноваження міст районного значення. Крім того, цей підхід створив би мотивацію для сіл, селищ та маленьких міст об'єднуватись добровільно, оскільки таким чином вони могли би перебирати на себе більшу видаткову відповідальність та відповідні фінансові ресурси. Однак цей підхід має і два великих недоліки. В цьому випадку деякі міста районного значення отримують контроль над видатками на зразок шкіл і лікарень, від яких великою мірою залежать жителі сусідніх сіл, не маючи при цьому жодної можливості впливати на

управління цими послугами. Крім того, неуніфіковані структури та розподіл повноважень як правило набагато тяжче фінансувати адекватно та справедливо.

Другий ймовірний сценарій міг би взяти до уваги той факт, що пропоновані зміни в системі районних адміністрацій нададуть районним радам повноцінну владу і характер автономного місцевого самоврядування. В такому випадку, сьогоднішній обсяг повноважень районного рівня у сфері власних та особливо делегованих повноважень варто буде не лише зберегти, але і, у деяких випадках (розглянутих нижче), розширити. Однак такий сценарій повинен був би поєднуватись з подальшими змінами до пропонованої редакції закону про самоврядування на районному рівні, які наголосили б на потребі повної підзвітності районних органів влади населенню відповідної території. Досягти цієї мети можна через застосування мажоритарної системи виборів органів місцевого самоврядування на рівні району (як це наразі пропонується для громад).

Цей другий сценарій дозволив би продовжити існуючу тенденцію фактичного виконання районами більшості функцій, переданих сільським радам, які практично не в змозі справитись із ними.

Таким чином, подальші розділи документу розглядатимуть можливі зміни у контексті двох сценаріїв:

- пропонована адміністративно-територіальна реформа запроваджується повномасштабно, з укрупненням сіл в громади встановленого мінімального розміру;
- укрупнення не відбувається, але районні адміністрації перетворюються на повноцінні виконавчі органи місцевого самоврядування із збереженим обсягом повноважень.

### **III. ВИДАТКОВІ ПОВНОВАЖЕННЯ**

Існуючі законопроекти містять дві основні зміни у сфері ключових видаткових функцій, що наразі делегуються місцевим бюджетам Бюджетним кодексом – освіти, охорони здоров'я та культури. Зокрема, пропонується змінити статус цих функцій із “делегованих” на “власні”, а також передати їх основну частину з районного рівня на рівень громад. Якими є можливості запровадження таких змін з точки зору двох ймовірних сценаріїв територіальної реорганізації, описаних в попередньому розділі?

Відповідаючи на це питання, ми спробуємо проаналізувати також і інші проблеми, що виникали стосовно цих бюджетних функцій під час публічних дебатів на цю тему, і які майже зовсім не пов'язані власне із реформою адміністративно-територіального устрою. Ми не вважаємо, що при розподілі повноважень між рівнями самоврядування слід керуватись лише намаганням максимально децентралізувати їх, не приділяючи достатньої уваги питанню, який саме спосіб буде найкращим для якісного надання окремих послуг.

#### ***Освіта***

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. громадян, то це не створить очевидних

труднощів і відповідатиме практиці в багатьох європейських країнах.

У випадках географічно розпорошеного проживання, сільське населення потребує гнучкого підходу в організації середньої освіти для вікової групи 6-15 років, включаючи можливість створення сільських початкових шкіл для молодших дітей, які є надто малими, щоб долати тривалий шлях до школи. Укрупнення не повинно перешкоджати такій різноманітності і адаптації.

Повинно бути враховане також і питання ефективності. Кошти на освіту зазвичай дуже обмежені, однак 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. Через це багато країн-сусідів України перейшли на фінансування окремих шкіл 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 відбувається, то альтернатива підвищення ролі району не буде потребувати ніяких змін в уже існуючому розподілі повноважень, однак в силі залишатиметься аргументація на користь передачі більших повноважень в прийнятті рішень освітнім управлінцям і керівництву шкіл. За будь-яким сценарієм громада має зберігати відповідальність за дошкільну освіту.

### ***Охорона здоров'я***

Згідно з існуючим законопроектом, повноваження у первинній медичній допомозі повинні бути передані громадам, в той час як лікарні та інші вторинні послуги буде утримано на рівні району та області.

Ця пропозиція є протилежною до нещодавнього рішення Верховної Ради щодо уніфікації відповідальності за первинну та вторинну медичну допомогу. Це рішення означає утримання відповідних повноважень на рівні району, а можливо навіть і передачу районних повноважень на рівень області.

На користь тенденції до уніфікації свідчить як мінімум два сильних аргументи. Перший аргумент – це практичні ускладнення, які уже 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 місцевого самоврядування, що фінансує та управляє 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 професійною думкою щодо клінічних показників. З цього випливає висновок, що навіть якщо укрупнення сіл все-таки відбудеться, це не повинно вплинути на нещодавнє рішення Верховної Ради, і повноваження в охороні здоров'я повинні все одно залишитись на районному рівні самоврядування.

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.

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 до послуг, що надаються всьому населенню відповідної території, що могло би вимагати створення певного виду їх представництв в районних центрах. Ймовірно також, що міста обласного значення можуть протистояти втраті повноважень з управління міськими лікарнями.

Створення більшої кількості міст обласного значення може призвести до ще більших ускладнень, пов'язаних зі збільшенням відстані між управлінням медичними закладами та їх фактичним географічним покриттям.

### ***Соціальні послуги***

Згідно з запропонованими законопроектами, відповідальність за надання соціальних послуг буде розділено між рівнями області, району та громади. Нещодавнє спеціальне дослідження бюджетних видатків на соціальні послуги в Україні містить критичну оцінку фрагментованості у відповідальності за ці послуги і доводить, що фрагментованість створює викривлення в бік надання послуг через стаціонарні заклади у порівнянні з допомогою в громаді та на дому. Допомога в стаціонарних закладах на загал є дорожчою і часто не відповідає потребам людей, чий стан здоров'я чи інші соціальні обставини є не настільки гострими, і які отримали би більш якісну допомогу, якби вона надавалась у звичному середовищі, скажімо за допомогою певних сестринських послуг на дому.

Основним висновком цього попереднього дослідження 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.

### ***Культура***

Уже згадане раніше рішення Верховної Ради включало також і уніфікацію послуг в галузі культури.

У даному випадку, уніфікація протирічить світовій практиці, яка схиляється до приписання рівних прав з управління та фінансування в галузі культури для всіх рівнів 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, 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 замки, відповідальність за які держава має взяти на себе або ж хоча б розділити. Це може бути у формі цільових субвенцій чи 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 сектору, який відіграє вирішальну роль в цих процесах у більшості інших країн. Однак очевидно, що для цього повинні бути переглянуті юридичні перешкоди, що наразі стримують участь приватного та недержавного сектору в управлінні та фінансуванні закладів культури.

#### **IV. ДОХІДНІ ДЖЕРЕЛА**

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. Судження щодо того, наскільки “достатніми” є доходні джерела неминуче є відносними і суб'єктивними, однак широкий консенсус свідчить про те, 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 *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). Таким чином місцеві органи влади можуть звинувачувати центральний уряд в низькій якості послуг, що надаються з місцевих бюджетів, навіть у випадках, коли до реальних причин належить і їх власна некомпетентність.

#### ***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. На сьогодні цей податок є єдиним податком, надходження якого можуть досить чітко асоціюватись з територією, з якої вони походять, і бути достатніми за обсягом для покриття значної частки видатків на основні послуги, що надаються з місцевих бюджетів.

Однак існує 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. Така система не є тяжкою для практичної реалізації. В момент відрахування сум податку до Державної Податкової Адміністрації (ДПА), працедавець вказує індивідуальний код території, на якій проживає платник податку. В свою чергу, ДПА здійснює 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 територіями, а отже і скоротити потребу в горизонтальному вирівнюванні. Це пом'якшило би спротив міст-донорів процесу вирівнювання, а отже - і негативні стимули для у зборі доходів.

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. Така можливість запроваджувати додаткову ставку стосуватиметься лише частки ПДФО, що зараховуватиметься до бюджету відповідного рівня, а не до 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 поміркованість.

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

Ці зміни 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 нерухоме майно***

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 уже обговорюється в Україні, це введення певного виду податку на будівлі, поширеного у сусідніх європейських країнах. В 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 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 (на основі приблизного співставлення відносної ринкової вартості нерухомості між містами та оточуючими територіями).

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 як раз базується на “обрахунку на квадратний метр”, з його допомогою стягується близько 1% ВВП країни або близько 15% загальних доходів громад щороку. 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. Міжнародний досвід підтверджує, що певні обмеження щодо ставки необхідні, оскільки за їх відсутності виникає реальна загроза тиску з боку місцевої влади на місцевий бізнес шляхом застосування до комерційних платників набагато жорсткішого режиму в порівнянні з домогосподарствами. Крім того, окреме велике питання виникає щодо того, чи варто і на якому рівні встановлювати пільги та звільнення від сплати цього податку (детальні міркування з цього приводу наведено в Додатку 1 до цього документу).

Чи зможуть домогосподарства та місцевий бізнес осилити 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 із цих категорій платників легше визначити з метою адміністрування.

### ***Кошти державного бюджету***

Крім запровадження податку на нерухомість і можливості введення додаткових місцевих ставок податку на доходи фізичних осіб, дані пропозиції не припускають 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 прибуткового податку, 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 в консолідованому бюджеті країни з відповідним розширенням обсягу трансфертів вирівнювання. Таке рішення повинно базуватись на оцінці центральним урядом його стратегічних пріоритетів, що виходить за межі розгляду цього документу.



## 5. ВИРІВНЮВАННЯ: СПРОЩЕННЯ ФОРМУЛИ

### *Потреба зміни*

Завдяки пропонованій адміністративно-територіальній реформі охоплення формулою вирівнювання пошириться з 686 місцевих бюджетів до, можливо, чотирьох або п'яти тисяч громад.

Таке розширення контексту формули представляє цілий ряд нових завдань, які потребують вирішення. По-перше, поточна формула має бути структурно змінена, щоб відображати будь-які зміни в видаткових повноваженнях району і наново сформованих адміністративно-територіальних одиниць. По-друге, якщо органам місцевого самоврядування збираються надати деяку свободу у встановленні податкових ставок, які застосовуються у відношенні до їх доходної бази, то доходна частина формули має бути скоригована, щоб врахувати скоріше “потенційні” доходи (відносяться до стандартної податкової ставки), ніж “фактичні” доходи. В іншому випадку органи місцевого самоврядування матимуть неправильний стимул, щоб утримувати низькими свої ставки і покладатися більше на трансферти, щоб профінансувати свої бюджети. В Польщі цю проблему вирішили, розраховуючи трансферти на основі доходів, які органи місцевого самоврядування отримували б за умови застосування максимальних податкових ставок до 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. Видаткова сторона поточної формули все більше потребує спрощення і коригування, щоб зробити формулу більш прозорою і ефективною в дії. До того ж, недавні зміни в методології прогнозування щодо доходної сторони формули змінили на гірше дію формули.

### *Сфера дії*

Бюджетний кодекс обмежує вирівнювання витрат органів місцевого самоврядування щодо повноважень, делегованих Державою, але включає найдорожчі місцеві комунальні послуги до цієї категорії, включаючи 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 в 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 в статтях 88 і 91 Бюджетного кодексу мають бути внесені зміни. Щоб зберегти існуюче секторальне охоплення 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.

### ***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 органами місцевого самоврядування, доповненого подальшими асигнуваннями з державного бюджету.

У світі існують міжнародні прецеденти для такої комбінації (наприклад, досвід Швеції), але тільки в тих країнах, в 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 територіальна реформа призведе до нерівномірного розподілу повноважень на трьох рівнях місцевого самоврядування, внаслідок чого загальну формулу потреб витрат було б важко застосувати щодо деяких повноважень. Це також зменшило б вплив поточних проблем щодо розрахунку доходної спроможності.

### ***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. Зокрема, вона спонукала органи місцевого самоврядування класифікувати установи як ті, що слугують цілям із високими коефіцієнтами формули, незалежно від того, чи пріоритетні вони для місцевих видатків.

Перший дефект, наведений вище, впливає з того, що за чинною формулою видаткові потреби вимірюються в абсолютному значенні для кожної області, міста та району. Формули, як у своїх доходних, так і у видаткових сторонах, розв'язують лише проблеми 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 показника середньої видаткової потреби по країні, для виконання конкретної функції.

Як саме можна відобразити видаткові потреби у відносному значенні детально розглянуто в Додатку 2.

### ***Доходна сторона***

Доходна сторона чинної формули також нещодавно вийшла з ладу. Виявилось, що вимірювання фінансової спроможності на основі даних за три роки важко застосувати у відношенні до тих міст, економіка яких зазнала значного індустріального колапсу в кінці 1990-х років, і була майже повністю знищена реформою щодо податку на доходи фізичних осіб 2004 року відносно податкових ставок та інтервалів їх застосування.

Реагуючи на ці невідповідності, Міністерство фінансів України радикально переглянуло свою методику прогнозування доходів. Під час підготовки Державного Бюджету України на 2006 рік Міністерство складає прогноз доходів місцевих бюджетів, екстраполюючи з тенденції надходжень, що спостерігається у 2005 році, і додаючи до результатів чинники зростання та інфляції.

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

При розробці бюджету на 2007 рік Міністерство фінансів України матиме у своєму розпорядженні дані про фактичне бюджетне виконання 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, запропоноване даним документом, буде знову руйнувати розрахунок фінансової спроможності. Проте, це могло б бути виконаним за два етапи. У перший та другий роки місця роботи будуть повідомлятися ДПА, яка буде вести облік кількості, переданій кожному органу місцевого самоврядування, але продовжувати переміщувати податкові пільги до місця роботи. У третій рік дані першого та другого років будуть використовуватись, щоб обрахувати доходну спроможність для цілей формули і ДПА буде дійсно переміщувати утримання до місця проживання.

## VI. ВИСНОВКИ

Ми усвідомлюємо, що місцеві органи влади сподіваються, що адміністративні і фінансові реформи зменшать проблеми, які наразі перешкоджають їм балансувати місцеві бюджети. Звуження обсягу їх повноважень не сприятиме меті децентралізації і не допоможе їм фінансово, оскільки, згідно із системою Бюджетного кодексу, це призведе до пропорційної втрати бюджетних надходжень. Рішенням може бути збільшення частки національних ресурсів, що передаються на місцевий рівень в загальній системі державних видатків, однак це призведе до збільшення оподаткування чи скорочення коштів, що виділяються для інших секторів. Ми не можемо сказати, як кожна з цих моделей узгоджуватиметься із національними пріоритетами.

Іншою перешкодою для збалансування місцевих бюджетів є існування таких норм надання послуг у секторальному законодавстві, які потребують видатків в обсязі, не передбаченому видатковими нормативами, що використовуються для визначення міжбюджетних трансфертів згідно з Бюджетним кодексом. Ми вважаємо, що підходи, закладені в Бюджетному кодексі, були значним кроком до оптимізації місцевих витрат. І тому, на наш погляд, важливо не допустити, щоб створені таким чином стимули до ефективного витрачання коштів місцевими органами влади не були спотворені наявністю додаткових норм, що вимагають певного обсягу затрат, радше ніж певного результату і якості надання послуг.

Цей документ рекомендує внести зміни до системи місцевих доходів та формули вирівнювання. Їх слід розглянути незалежно від того, чи буде проводитись адміністративно-територіальна реформа. Він також торкається питань територіальної структури та розподілу повноважень; вони здебільшого пов'язані із можливістю радикальних процесів злиття на рівні громад в системі місцевого самоврядування, які повинні проводитись на підставі оцінки можливості їх реалізації.

## 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 незначними винятками легко визначити, хто має платити, і який із місцевих бюджетів отримає користь від податкового доходу. Це, наприклад, дуже відрізняється від оподаткування бізнесу, де компанії, зареєстровані в одному місці, але мають ділові операції фактично в декількох інших місцях, створюють труднощі у визначенні того, які з місцевих бюджетів мають отримати користь від надходження їх податків.
- Майно є нерухомим (що зменшує негативні наслідки податкового змагання між місцевими бюджетами).
- Наявні податкові доходи можуть покрити значну частину витратних потреб місцевого бюджету, принаймні на комунальні та фізичні послуги.

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

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

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

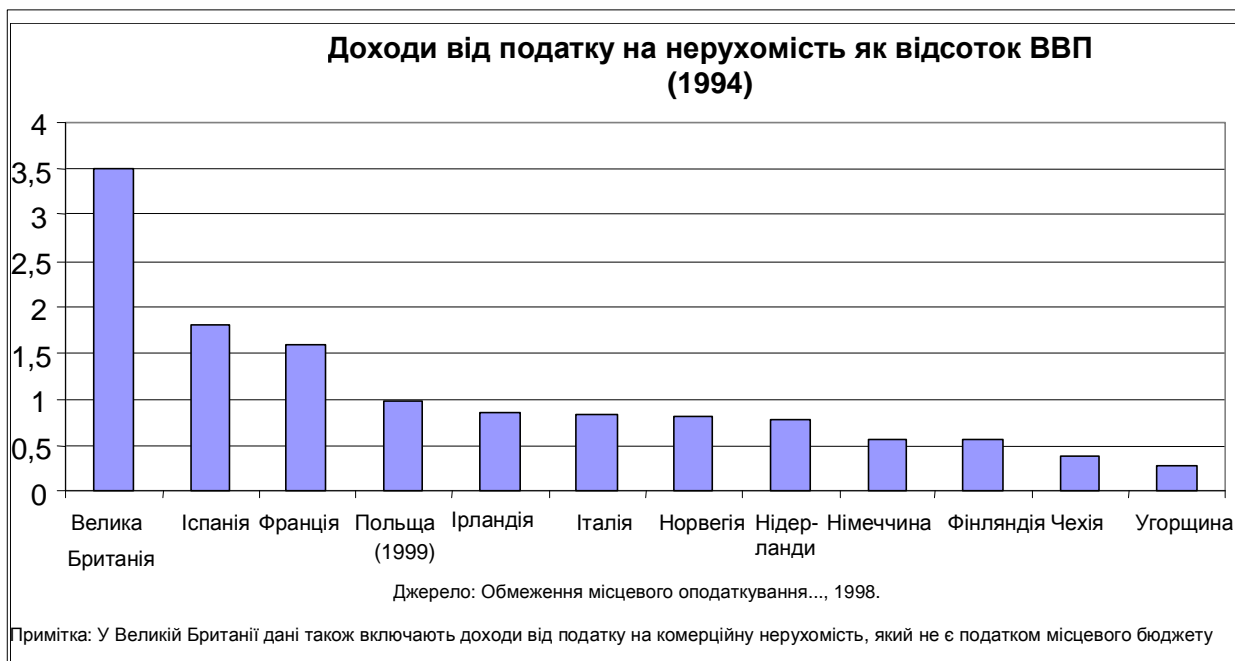
Проти такого спрощеного оподаткування майна нерідко висувають два аргументи:

- Податкові доходи несправедливі, оскільки власники (або користувачі) майна дуже різної вартості сплачують однакову суму; такий податок не відображає принцип платоспроможності;
- Існує широко відома думка, що база метражу не може бути джерелом значних ресурсів для місцевих бюджетів (див. також п. 6.204 Звіту Світового банку «Покращення міжурядових фіскальних відносин в Україні»)

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

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

Мал. 1.



У Польщі податок на нерухомість є найважливішим джерелом надходжень у 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 лісгосподарський податок). Він приносить до місцевих бюджетів понад 3 млн. доларів на рік – суму, яка складає понад 15% загальних доходів бюджетів *гміни*, або 45% доходів із власних джерел (без надходжень від субвенцій і розподілу податків).

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

Ставки різняться залежно від виду нерухомості. Наприклад, у 2004 році максимальна ставка на житлові будівлі була 0.52 злотих (близько 0.17 \$) за квадратний метр, тоді як ставка на будівлі, що використовуються для комерційної діяльності, могла сягати 17.31 злотих за квадратний метр (близько 5.50 \$). Найголовніші ставки наведені в табл. 1. Місцева рада може додатково змінювати цю ставку в залежності від виду комерційної

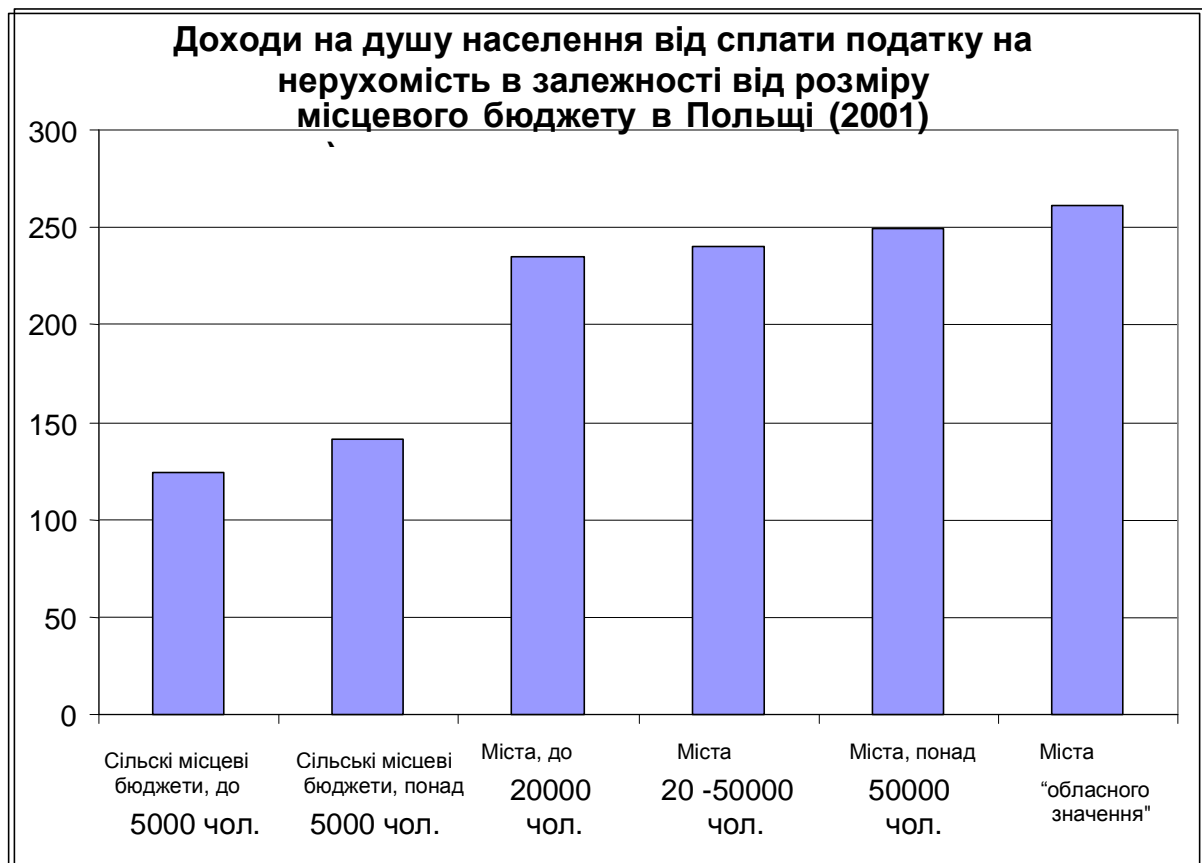
діяльності. В результаті, через таку структуру максимальних ставок понад 75% доходів від сплати податку на нерухомість надходять від бізнесу. Дуже значна різниця між рівнями оподаткування житлових будинків і комерційної нерухомості може здатися суперечливою, так як це потенційно може знизити рівень звітності щодо вибору місцевої політики органами місцевої влади по відношенню до платників податків-резидентів.

**Таблиця 1. Найголовніші максимальні ставки місцевих податків у Польщі**

	2001	2002	2003	2004
- житлові будівлі	0.46 злотих/ кв.м.	0,49 злотих/ кв.м.	0.51 злотих/ кв.м.	0.52 злотих/ кв.м.
- будівлі комерційного використання	15.86 злотих/ кв.м.	16.83 злотих/ кв.м.	17.31 злотих/ кв.м.	17.42 злотих/ кв.м.
- порожні ділянки комерційного використання	0.56 злотих/ кв.м.	0.60 злотих/ кв.м.	0.62 злотих/ кв.м.	0.63 злотих/ кв.м.
- інші структури, такі як аеропорти, антени мобільного зв'язку, полігони для відходів і т. ін.	2% вартості враховується з метою амортизації			

Примітка: 1 долар дорівнює приблизно 3.4 злотих

**Мал. 2.**



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

На малюнку 2 показано, що через таку структуру податку отримується значний дохід як великими, так і малими місцевими бюджетами. Хоча надходження на душу населення у великих містах (містах зі статусом пов'ятів – схожого на статус міст обласного значення в

Україні) перевищують понад удвічі надходження бюджетів малих сільських громад, останні все одно істотні і зазвичай складають понад 10% доходів місцевого бюджету.

У Чеській Республіці та у Словаччині<sup>1</sup> існують цікаві приклади додаткового урізноманітнення максимальних ставок у залежності від виду розташування нерухомості. Через те, що зазвичай вартість нерухомості вища у великих містах, ніж у малих периферійних громадах, максимальні ставки відображають розмір населеного пункту. До 2005 року у Словаччині ставки коригувалися за наступним коефіцієнтом у залежності від розміру населеного пункту:

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

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

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

---

<sup>1</sup> 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

Цей документ аргументує до простішого виразу видаткових потреб в міждержавній формулі вирівнювання, заснованій скоріше на відносних потребах, ніж на абсолютних витратах. Цей Додаток пропонує яким чином це може бути зроблено.

Щоб продертися крізь плутанину окремих розрахунків в поточній формулі, пропонується двох-етапний оціночний підхід.

На першому етапі будуть використовуватись демографічний розмір і структурні характеристики населення кожної території місцевого самоврядування, щоб зібрати основні показники для визначення видаткових потреб для кожної функціональної категорії, охопленої формулою. Головна ідея цього збору - отримати об'єктивну оцінку кількості фактичних або потенційних споживачів кожного виду послуг у формулі, як для країни в цілому, так і для кожної території місцевого самоврядування.

- 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 норми, засновані на рівнях 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 студентське населення, і в цьому випадку, знову як це застосовується і зараз, вага буде відображатися варіацією у видатках на освіту різних видів студентів в різних місцевостях.
- Потреби щодо соціальних послуг будуть визначатися на основі кількості людей в межах головних категорій населення, для яких уряд має встановлений законом обов'язковий соціальний захист, включаючи людей похилого віку, інвалідів або хронічно хворих, дітей, що потребують соціального захисту, психічнохворих, бездомних людей. Інші заходи 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 у 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 засновується поточна формула. Проте, другий етап застосування формули буде відображувати значний відхід від поточної практики застосування формули.

Використовуючи всю інформацію щодо попиту на першому етапі, другий етап має відобразити в єдиному рівнянні повні видаткові потреби місцевого самоврядування, що відносяться 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 термін в цьому рівнянні вимірює функціональні видаткові потреби місцевого самоврядування порівняно з загальнодержавним середнім показником щодо потреб. У випадку освіти, наприклад, якщо місцеве самоврядування забезпечує освітою більшу кількість зважених студентів на душу населення, ніж країна в цілому, то воно має показники вище середніх видаткових потреб на цій специфічній території. І за умови, що це є реципієнт трансферту, він буде отримувати більший трансферт згідно з формулою, виходячи з цих вище середніх потреб. 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 і інтерпретації і, таким чином, істотно збільшує її прозорість. До того ж, всі дані, які потрібні для реалізації видаткової сторони формули, засновуються на демографічному профілі місцевого самоврядування, 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 не повинні бути важкими для їх одержання. Спрощення і прояснення презентації 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:

$$(1) V_j / P_j = V / P_U \{ \phi_A \phi_j^A K_A + \phi_H \phi_j^H (\lambda P_j^* / P_j / \sum \lambda P_j^* / P_U) + \phi_E * (S_j / P_j) / (S_U / P_U) + \phi_{SC} \phi_j^{SC} ((1 + \alpha_j) P_j / \sum (1 + \alpha_j) P_j) + \phi_S (R_j / P_j) / (R_U / P_U) \}$$

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

V = обсяг загальних витрат органів місцевого самоврядування в державному бюджеті;  
V<sub>j</sub> = обсяг розрахункових видаткових потреб в j-ому місцевому бюджеті; символ "j" означає адміністрацію на рівні області і міст та районів в межах області; розв'язання питань гірських територій розглядається в додатку;  
P<sub>j</sub> = кількість населення в j-ій області або j-ому місці або району в межах області;  
P<sub>u</sub> = кількість населення в Україні;  
P<sub>j</sub><sup>\*</sup> = вік та стать зваженого населення j-ого місцевого бюджету;  
P<sub>u</sub><sup>\*</sup> = вік та стать зваженого населення України;  
S<sub>j</sub> = зважена кількість учнів/студентів в j-ому місцевому бюджеті;  
S<sub>u</sub> = зважена кількість учнів/студентів в Україні;  
R<sub>j</sub> = кількість зважених отримувачів соціальних послуг у j-ому місцевому бюджеті;  
R<sub>u</sub> = кількість зважених отримувачів соціальних послуг в Україні;  
φ<sub>k</sub> = частка загальних витрат, V, розподілена на k-ть витратних функцій в Державному бюджеті;  
φ<sub>j</sub> = частка загальних витрат області, розподілена або до обласної адміністрації, або до усіх міст та районів в області на категорії функціональних витрат, класифіковані як:

A (адміністрування), H (охорона здоров'я), або CS (культура та спорт); наприклад, в галузі охорони здоров'я ця частка визначається як 0.65 для міст та районів;  
 $K_A$  = коригуючий коефіцієнт для економіки, що базується на зростанні масштабів виробництва в державній адміністрації;  
 $\lambda$  = скалярна величина, яка відображає надання бюджетними установами послуг з охорони здоров'я на території місцевого бюджету;  
 $\alpha_j$  = вага, яка надається кількості населення при наданні культурних послуг.