

*Підготовлено міжнародним експертом
Кеннетом Дейві*

Вступ

Даний документ пропонує відповіді на проблемні питання, окреслені Міністерством фінансів України як потенційні проблеми для розгляду робочою групою проекту “Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи”. У ньому підсумовуються початкові відповіді фахівців Міністерства Великобританії у справах міжнародного розвитку, що ґрунтуються на міжнародному досвіді. Передбачається, що даний документ стане основою для обговорення (дискусії) із робочою групою, а не остаточними пропозиціями щодо реформ, які необхідно здійснити в Україні.

Загальні коментарі

Запропонована адміністративно-територіальна реформа передбачає об’єднання маленьких поселень і селищ (адміністративно-територіальних одиниць) таким чином, щоб на базовому рівні виборних місцевих органів влади на мінімальну кількість населення припадало більше адміністративних повноважень і послуг, аніж на даний час. Це надасть можливість розглянути питання передання на цей рівень деяких повноважень, що зараз здійснюються місцевими органами влади району.

Втім, ті реформи, що зараз проводяться, передбачають обрання голів районних адміністрацій і надання районним радам більшого контролю над виконавчими органами району. Це мусило б надати районним адміністраціям характеру реального самоврядування та виправдало б збереження за ними тієї компетенції, у межах якої вони можуть забезпечити краще економічне зростання, будучи одночасно більш оптимальної територією охоплення для надання послуг, аніж рівень села/селища.

Специфічні питання, порушені робочою групою, стосуються здійснення делегованих повноважень. Схвальну оцінку отримало те, що бюджетні відносини, встановлені Бюджетним Кодексом, забезпечують здійснення делегованих повноважень, тоді як здійснення власних повноважень не підпадає під механізми вирівнювання. Таким чином, у випадку делегованих повноважень держава зобов’язана і зацікавлена у забезпеченні мінімальних стандартів і якості надання послуг. Однак сам акт делегування повноважень вказує на те, що місцеве самоврядування набуває більшої ваги, а разом з тим посилюється підзвітність і зростає відповідальність органів влади на місцевому рівні. Ці здобутки можуть бути втрачені, якщо відносини держава – регіон надмірно залежатимуть від приписів та вказівок першої. Максимальну користь від делегування повноважень можна отримати лише у тому випадку, коли відносини будуть ґрунтуватись на уповноваженні місцевих органів влади надавати послуги, при цьому встановлюючи мінімальні стандарти та проводячи моніторинг їх діяльності, однак залишаючи більше простору для прийняття рішень на місцях щодо того, як найкраще розробити і впровадити систему надання послуг.

Роль міжурядового фінансування полягає у наданні місцевим органам самоврядування можливості виконувати свої обов’язки із надання послуг, залишаючи на місцевому рівні простір для вибору у який спосіб це краще зробити. Бюджетним Кодексом було внесено¹

дві основоположних зміни, які відповідають кращій міжнародній практиці, і які варто зберегти і під час будь-яких подальших реформ. По-перше, його норми були засновані на деталізованому прогнозі доходів, розподілі наявних коштів шляхом обрахування відносних потреб, а не абсолютних коштів; ця система є значно більш ефективною, ніж попередня, яка використовувала норми, засновані на розрахунку ідеальних видатків, які не можна було зреалізувати в межах отриманих доходів, що, таким чином, унеможливило реальне бюджетне фінансування та сприяло збільшенню заборгованості. Другою перевагою Бюджетного Кодексу було те, що відносні потреби видатків органів місцевого самоврядування, обчислювались на підставі об'єктивної потреби у послугах, а не вартістю утримання мережі традиційних інституцій.

Відповіді на окремі порушені питання:

1. *Можливість (і бажаність) прямого обчислення відрахувань з державного бюджету до бюджету кожної з адміністративно-територіальних одиниць (АТО). Шляхи мінімізації вартості похибки/помилки обчислень (ймовірність таких похибок збільшиться у зв'язку із великою кількістю АТО).*

Відповідь: Міжнародний досвід свідчить про доцільність (бажаність) встановлення прямого зв'язку між Державним Бюджетом та бюджетом кожного з автономних органів місцевого самоврядування. Якщо до виділення коштів адміністраціям нижчих ланок залучений виборний орган проміжної ланки, то політичної упередженості уникнути не вдасться. Існуватиме упередженість або на користь органів, якими керує та ж політична партія, або ж буде застосовуватись компромісний підхід „рівних частин”, який ігнорує призначення субсидій як таких. У Румунії, наприклад, субсидії вирівнювання надаються муніципалітетам виборними адміністраціями *judets*; політичні маніпуляції такі, що муніципальні доходи навіть стають ще більш нерівними, ніж до отримання субсидії.

Можливість прямих бюджетних відносин з кожною ланкою місцевого самоврядування залежить від складності формули що їх визначає та даних, які для цього потрібні. Ситуація простіша, коли критерії здебільшого стосуються незалежно зібраних фактів, таких як кількість та структура населення. Складніше там, де формула розраховується на основі інформації, що надається самими адміністраціями. Ми припускаємо, що адміністративно-територіальна реформа спростить завдання шляхом скорочення кількості АТО.

Цікава система діє в Угорщині, де державна агенція TAKIS, підзвітна Міністерству фінансів та МВС, утримує бюро на рівні округу для перевірки даних, на яких ґрунтується виділення субсидій. Вона (агенція) встановлює відносини з усіма муніципалітетами та залучається до перевірки стану їх балансу. У Польщі регіональна контрольно-ревізійна палата перевіряє муніципальні фінансові звіти і, таким чином, – інформацію, яка може бути використана для обчислення субсидій.

2. *Аналіз чинної системи надання послуг за секторами та розробка пропозицій щодо оптимального розподілу видатків між різними ланками АТО згідно із реформою адміністративного устрою.*

А. Охорона здоров'я

Чи доцільно створювати базові заклади амбулаторної допомоги та сімейної медицини у кожній АТО? Якщо це доцільно, то які кошти потрібні на їх створення та забезпечення необхідним медичним обладнанням?

Чи можливо покласти фінансування таких інституцій, як дитячі будинки, медичні реабілітаційні центри для хворих на туберкульоз та інші реабілітаційних центрів на державний бюджет?

Чи доцільно створювати центри першої медичної допомоги та акушерства у кожній АТО на базовому рівні, і якщо так, то які кошти необхідні для їх створення, забезпечення обладнанням та утримання.

Чи доцільно продовжувати розробку додаткових коефіцієнтів до формули обчислення перерахувань, які б враховували структуру населення за віком та статтю, стан навколишнього середовища у різних регіонах та його вплив на рівень захворюваності чи інші фактори, такі як вартість надання послуг у гірських районах.

Відповідь: Розподіл повноважень у сфері охорони здоров'я між рівнями врядування для кожної країни різний. У деяких країнах (напр. Угорщина, Словаччина) базовий муніципальний рівень відповідає за заклади першої медичної допомоги, а вищі ланки (округи, Регіони тощо) утримують лікарні та спеціалізовані заклади у відповідності до території охоплення. Там, де є дві вищі ланки, як у Франції та Польщі, загальні шпиталі утримуються на рівні округу/району, тоді як регіони утримують шпиталі, які спеціалізуються в окремих галузях (наприклад, кардіологія чи онкологія).

Там, де інституції обслуговують територію охоплення ширшу, аніж найвищий рівень АТО, вони можуть фінансуватись прямо з Державного Бюджету або спільно адміністративно-територіальними одиницями.

В інших країнах, таких як Данія та Швеція, відповідальність за усю мережу першої медичної допомоги і утримання шпиталів покладена на вищий рівень місцевого врядування – рівень округу. Це випливає із переконання, що охороною здоров'я слід управляти як цілісною, інтегрованою службою. Фрагментація між рівнями місцевого самоврядування часто обумовлює невірне направлення пацієнтів до закладів першої медичної допомоги чи шпиталів, а також створює перешкоди на шляху технологічної інновації у методах догляду.

Згідно міжнародної практики, заклад першої медичної допомоги, шпиталі можуть бути розподілені відповідно до розуміння поняття оптимальної кількості населення, відстані та ін., а не на основі адміністративного устрою. Положення, що кожна АТО повинна мати певні засоби обслуговування, на практиці не веде до збалансованості чи ефективності. Причина полягає у тому, що АТО відрізняються за розміром, які б критерії не використовувались для реорганізації їх меж, а політичний тиск незмінно призводить до існування певних відмінностей між ідеальними критеріями територіальної реорганізації та її практичним втіленням. Більше того, переконання, що надання місцевості статусу адміністративно-територіальної одиниці веде до набуття місцевістю певних засобів чи можливостей, створює додаткові стимули для збільшення кількості АТО, часто всупереч визначеним критеріям.

Значно більш ефективним і збалансованим є система фінансування служб АТО на основі кількості потенційних клієнтів, яка залишає на розсуд і під відповідальність АТО розподіл інституцій, що забезпечують охорону здоров'я. Міжнародний досвід свідчить, що повернення до встановлення інституційних норм буде кроком назад.

Формула видаткових потреб має враховувати екзогенні відмінності у попиті на послугу та її вартості. Склад населення за віком та статтю і рівень захворюваності були визначені

головними міжнародно визнаними змінними у попередньому обговоренні по проекту LARGIS. Стан навколишнього середовища був визнаний важливим, але його вплив на попит на послуги охорони здоров'я має бути відображений у відносній захворюваності. Фактор вартості у гірських районах слід визнати, якщо українське законодавство і надалі передбачатиме підвищені заробітні плати штатним працівникам сфери послуг на цих територіях.

В. Освіта

Чи доцільно створювати заклади початкової та середньої освіти у кожній АТО на базовому рівні, і які кошти необхідні для їх створення, обладнання та утримання (вказуючи середні показники для районів і міст)?

Чи доцільно переносити відповідальність за фінансування вищої освіти на місцеві бюджети?

Чи доцільно включати видатки на позааудиторну освіту у видатки, що беруться до уваги при розрахунку перерахувань?

Відповідь

Не існує єдиної практики у визначенні відповідальності за управління школами. Часто відповідальність розподіляється між муніципальною ланкою, що відповідає за початкову освіту, та вищою ланкою (яка іноді включає більші міста), що займається середніми та професійними школами (напр. модель в Угорщині, Польщі та Словаччині). В країнах з великими муніципалітетами, таких як Болгарія та Швеція, вони можуть управляти усіма школами, за винятком особливо спеціалізованих. У Великобританії навпаки – усі школи управляються на єдиному рівні врядування, зазвичай на рівні округу/графства або великого міста.

Законодавство часто встановлює максимальний розмір класу чи пропорцію вчителів на кількість учнів. Законодавство також може визначати навчальну програму, що має бути запропонована окремим віковим групам. Законодавство, як правило, не регулює розподіл шкіл, який залишається на розсуд і відповідальність місцевих органів влади. У Великобританії, наприклад, дуже різниться кількість вікових груп, що навчаються в одній школі. На нашу думку, розміри АТО, передбачені АТР означатимуть, що кожна з АТО вже матиме щонайменше одну з початкових шкіл. Встановлення норми, що кожна АТО мусить мати початкові та середні школи може призвести до неефективності та дисбалансу, особливо у випадку середньої освіти.

Системи міжурядового фінансування все більше спирається на такі критерії, як кількість учнів, а не на кількості шкіл, класів чи вчителів. Більшість країн, однак, визнають необхідність додаткових видатків на сільську освіту і додають різницю коштів в залежності від розпорошеності населення. Мінімальний розмір класів зазвичай не встановлюється законом, але фінансування з розрахунку на кількість учнів сприяє укрупненню шкіл і знеохочує формування малих класів.

Вища освіта зазвичай фінансується з державного бюджету, хоч органи місцевого самоврядування можуть утримувати деякі вищі навчальні заклади за рахунок спеціальних грантів. На це є кілька причин. Переваги не прив'язані до місцевої юрисдикції; університети та ін. можуть приймати студентів з великої території, а їх випускники ймовірно працюватимуть по всій країні; фінансування на загальнодержавному рівні залишає простір для більшого розмаїття і більшої кількості спеціалізацій.

Чинна система згідно з Бюджетним Кодексом передбачає видатки на освіту для дорослих, позааудиторну освіту. Це загалом відповідає міжнародній практиці. Однак, деякі зміни можуть бути виправдані, які дозволять підвищити роль Інтернету у наданні доступу до цієї освіти. Різні варіанти передбачають доступ до Інтернет з місцевих бібліотек, державні субсидії чи місцеві сплати студентів за Інтернет курси.

C. Культура

Чи доцільно створювати і утримувати бібліотеки у кожній АТО на базовому рівні? Чи можливо замінити постійні бібліотеки пересувними бібліотеками, фінансованими на рівні району?

Чи доцільно створювати і утримувати „клуби” у кожній АТО на базовому рівні?

На якому рівні врядування доцільно фінансувати такі інституції: театри, музеї, національні заповідники, зоопарки тощо? З яких ресурсів доцільно фінансувати такі інституції (з власних чи делегованих доходів місцевих бюджетів)?

Відповідь:

Відповідальність за культуру, як правило, присутня на всіх рівнях врядування. Це зазвичай дозволяє повноваження з міжурядовим фінансуванням, що забезпечує однакові рівні фінансування на душу населення, але часом зміщене на користь центрів із більшим населенням, оскільки їхні культурні інституції обслуговують більшу територію. Важливі інституції, такі як театр і галереї, часто фінансуються спільно вищими і нижчими ланками самоврядування.

Згадуючи бібліотеки, є міжнародні приклади управління як на вищих, так і на нижчих рівнях врядування. Однак, британський досвід передбачає, що адміністрація на рівні графства (району/області) забезпечує гнучкість і поєднує стаціонарні та пересувні бібліотеки, а також підтримує їх шляхом покращення бібліотечного фонду, забезпеченням доступу в Інтернет тощо.

Створення та утримання сільських клубів природно належатиме до дозвільних повноважень, залишених цілком на розсуд і ініціативу окремих АТО, сіл чи приміських громад у межах АТО.

D. Соціальний захист

Який перелік головних послуг соціального захисту, які мають бути надані на кожному з рівнів АТО?

Відповідь: інформація з цього питання буде надана на наступній зустрічі у Києві

E. Фізична культура та спорт

Який мінімальний рівень послуг, пов'язаних із спортом, що має бути забезпечений за рахунок бюджетів базового рівня АТО?

Відповідь: Законодавство може наділити місцеві органи влади повноваженнями чи покласти обов'язки забезпечити можливості для занять спортом, але зазвичай не встановлює жодного конкретного виду чи стандарту. Міжурядове фінансування мусить передбачати рівні видатки із розрахунку на душу населення. Кампанії із покращення

результатів у конкретних видах спорту можуть передбачати цільові гранти на спорудження нових елементів інфраструктури, таких як стадіони, бігові доріжки, басейни тощо, а національні спортивні асоціації можуть запропонувати цільове фінансування особливих видів тренерської діяльності чи змагань.

Г. Органи місцевого самоврядування

Чи потрібно розширювати склад ради усіх рівнів АТО після набуття ними нових функцій?

Які корективи мають бути внесені у кількісний склад штатних працівників органів місцевого самоврядування на кожному з рівнів АТО?

Які мають бути джерела фінансування новостворених вакансій у таких випадках? Який міжнародний досвід існує з цього питання?

Відповідь: Якщо повноваження передаються з одного рівня на інший, то зазвичай включається і контролюючий склад.

Як правило, місцеві органи влади можуть самостійно вирішувати питання штатної структури та розпису і це не є питанням державної політики. Однак законодавство може визначати необхідну кваліфікацію для штатних працівників, що виконують особливі функції, делеговані чи ні. Законодавство також може визначати заробітну платню та інші умови роботи працівників органів місцевого самоврядування, хоча органи місцевого самоврядування зазвичай мають право набирати штат відповідно до рівня заробітної плати.

Гранти на здійснення окремих повноважень зазвичай включають стандартну адміністративну надбавку, а формула вирівнювання покриває видатки на загальну адміністрацію із розрахунку на кількість населення. Цілком можливо, що в Україні можна спростити норми видатків у цій сфері.

3. Розвиток стандартизованих норм (виражених у вартості і цифрах) на забезпечення медичних послуг на кожному з рівнів АТО і по кожному з видів медичного обслуговування? Таке ж запитання стосовно освіти та інших видів суспільних послуг.

Відповідь:

Види стандартизованих норм кошторису, що використовувались у попередній, радянській, системі загалом вважаються неефективними та нереалістичними, оскільки вони не прив'язані до доходів бюджету і не заохочують місцеві органи влади чи інституцію, яка надає послуги, зменшувати витрати. Формули вирівнювання, що використовуються у Швеції та Великобританії, ґрунтуються на оцінках доходів місцевих органів влади із власних та переданих ресурсів плюс обсяг додаткової субсидії, яку може надати Державний Бюджет. Загальний обсяг потім розбивається на бюджети окремих АТО у відповідності швидше до відносних, аніж абсолютних потреб видатків.

4. Перелік бюджетних послуг, надання яких делеговане державою АТО, на одному і тому ж рівні АТО має бути однаковий.

Відповідь:

Це важке питання, на яке міжнародна практика не може дати єдиної відповіді, оскільки завжди існують відмінності у розмірі і можливостях окремих АТО. В деяких державах повноваження надаються єдиній ланці, але менші місцеві уряди заохочуються об'єднувати зусилля із сусідніми територіями для надання послуг, які неможливо надати самотужки. Найбільш вражаючим прикладом є Франція, в якій існують 36 000 комун, з яких 29 000 об'єднують менш ніж 1000 жителів, однак їх повноваження ідентичні. Цю проблему вони долають розширеною співпрацею із сусідніми комунами. У Франції існує близько 19000 об'єднань комун, які утримують школи, забезпечують сміттєзбір чи спільно підтримують дороги у належному стані. Держава часто стимулює співпрацю між маленькими муніципалітетами, включаючи полегшення доступу до інвестиційних субсидій. Як альтернатива, маленькі муніципалітети можуть укласти контракт з великими компаніями на надання таких послуг, як водопостачання чи каналізація.

Альтернативним варіантом є асиметричний розподіл повноважень. У Британії у деяких міських зонах існує одна ланка врядування, а у менш урбанізованих, сільських місцевостях – дві ланки. В Угорщині округ відповідає за шпиталі та середні школи, однак муніципалітети за бажанням мають право управляти цими інституціями, якщо вони знаходяться у їх межах, що є правом, яке здебільшого здійснюють великі міста.

Асиметричний розподіл повноважень може бути більш прийнятним з політичної точки зору, особливо для міст, які не бажають бути обмеженими компетенцією, що зазвичай приписується маленьким АТО. Це обумовлює складність фінансування, однак, і може призвести до того, що АТО доведеться без належного відшкодування фінансувати служби, які покривають значно ширшу територію. Часткове вирішення проблеми, до якого вдалися Чеська Республіка та Словаччина (як і Австрія, Німеччина та Іспанія), полягає у тому, щоб при розрахунку потреб видатків надавати ваги фактору кількості населення таким чином, щоб більші міста та містечка отримували більше коштів на душу населення для надання послуг на прилеглих територіях поза їх межами. Однак, навіть якщо вирішується питання фінансування, люди, які залежать від послуг, що надаються іншими органами місцевого самоврядування, не мають впливу на сам процес прийняття рішень.

5. АТО одного рівня повинні мати однакову, типову інфраструктуру.

Відповідь: Це було метою централізованої планової економіки, яка, однак, не узгоджується із принципами децентралізації у демократичній державі. Хартія місцевого самоврядування передбачає, що місцеві органи влади поєднують юридичні зобов'язання надавати певні послуги і свободу надавати інші. Закон може встановлювати мінімальний рівень, особливо там, де це стосується національних інтересів, однак місцеве врядування мусить мати повноваження визначати, яка інфраструктура потрібна, щоб задовольнити ті чи інші вимоги і перевершити їх у разі бажання.

Ймовірно певний рівень інфраструктури на практиці буде типовим, якщо потрібно досягнути мінімальних стандартів, однак це не повинно бути наслідком централізованого планування.

6. Бюджетні послуги, які надаються АТО одного рівня, мусять бути однакової якості (Чи має бути різниця вартості, що залежить від різних умов надання послуг, іншими словами, чи мають бути додаткові критерії розподілу ресурсів між різними функціями?)

Відповідь: У випадку обов'язкової компетенції/повноважень цілком звичайним є встановлення мінімального рівня якості, однак це зазвичай не відображає середній рівень

якості, оскільки останній є результатом бажання місцевого врядування перевершити мінімальний поріг. Фінансування вирівнювання, однак, має дозволити місцевим органам влади забезпечувати середні стандарти якості, компенсуючи різницю у дохідних базах, екзогенних вимогах (тобто через демографічну структуру) та витратах. Належна формула вирівнювання повинна дозволити місцевим урядам досягнути порівняльних стандартів послуг при однаковій вартості для платників податків. Реальні стандарти послуг, що перевищують встановлений мінімальний поріг, мають бути питанням місцевого врядування.

7. Бюджетні послуги мають базуватися на соціальних стандартах.

Відповідь: Це питання буде обговорене на майбутній зустрічі, оскільки експерти не певні щодо того, як визначаються соціальні стандарти в Україні.

8. Аналіз доцільності існуючих соціальних пільг різним категоріям населення. Перегляд структури пільг за категоріями населення, групами за рівнем доходів та видами пільг. Визначення прийнятних ланок врядування для фінансування пільг. Доцільність/ можливість впровадження цільової допомоги, що замінить деякі з пільг.

Відповідь: Експерти прихильно ставляться до аргументів робочої групи та погоджуються із тим, що цільова допомога є загалом більш справедливою та ефективною. У наших власних країнах мало місце загальне зміщення до системи допомоги у залежності від прибутків. Однак, це дуже складне питання, яке не стосується прямо фінансових наслідків впровадження АТР, і ми хотіли б виключити це питання з порядку денного нашої співпраці з робочою групою на цьому етапі.