

Підготовлено  
Павелом Свяневичем та Вейном Сірском

## ПІЛОТНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ У ДВОХ ОБЛАСТЯХ УКРАЇНИ ДЛЯ ВИВЧЕННЯ ФІНАНСОВОГО ВПЛИВУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

У цьому документі розглядаються результати двох поїздок до Івано-Франківської та Луганської областей, які було здійснено нещодавно для дослідження на місцевому рівні фінансових і бюджетних питань, що впливають із адміністративно-територіальної реформи в Україні. Метою цих поїздок було перевірити на практиці деякі гіпотези та пропозиції, які було висловлено в попередніх документах проекту SuFTAR, організованого за фінансової підтримки Міністерства Великої Британії з питань міжнародного розвитку (DFID) для сприяння сталій адміністративно-територіальній реформі в Україні (АТР).

Докладну інформацію наведено по чотирьох районах. Один із них здебільшого індустріальний, два – сільськогосподарські гірські, і ще один є змішаним, тобто включає в себе сільську та міську місцевість. Отже, можна сказати, що в дослідженні представлено відносно репрезентативний набір різних типів районів на заході та сході України.

Результати пілотного дослідження аналізуються в таких розділах:

1. Особливості планів укрупнення, які пропонуються на сьогодні.
2. Аналіз того, яким чином укрупнення може зменшити наявні диспропорції в доходах на душу населення.  
В цьому розділі також висвітлюється поточна бюджетна ситуація в Антрацитівському районі Луганської області.
3. Реакції місцевих адміністрацій на запропоновані плани укрупнення (розглядається тільки Луганська область).
4. Обсяг економії коштів завдяки зменшенню адміністративних витрат внаслідок укрупнення та його значимість для місцевих бюджетів
5. Аналіз варіації середньодушових надходжень земельного податку з метою визначення, чи повинен цей податок підлягати вирівнюванню.
6. Перерозподіл надходжень від податку на доходи фізичних осіб, що супроводжуватиме зміну в методі оподаткування, а саме – скеровування цього податку до бюджетів за місцем проживання платників замість місця їх роботи, як це відбувається зараз.
7. Доцільність передачі видаткових зобов'язань щодо середньої освіти з рівня району на рівень укрупнених сіл.
8. Доцільність запровадження податку на нерухомість для зміцнення податкової спроможності укрупнених сіл.
9. Висновки.

У кожному розділі аналіз результатів поїздок на місця представлений у хронологічному порядку.

## **1. Особливості планів укрупнення**

### **(а) Івано-Франківська область**

Вибір пілотних областей (Івано-Франківська і Луганська) 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 ще один район – Галицький – для того, щоб охопити більш різноманітні географічні умови. У цьому випадку моделювання базуються на версії карти Галицького району, яка була підготовлена Івано-Франківською обласною адміністрацією і яка намагалась відповідати загальним критеріям, встановленим проектом закону про територіальну реформу. Для аналізу впливу розподілу прибуткового податку з громадян за місцем проживання було обрано додатковий район, Тисменицький, котрий безпосередньо оточує місто Івано-Франківськ.

Нижченаведена таблиця 1 ілюструє можливі зміни у кількості територіальних одиниць на пілотних територіях

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

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

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

Досить цікаво те, що теперішня фрагментована територіальна структура міських та селищних рад не надто стара, оскільки у 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**

В Антрацитівському районі Луганської області існують два конкуруючих бачення щодо того, як слід здійснювати укрупнення. Перше бачення називають „планом Безсмертного” (за ім'ям Романа Безсмертного, экс-віце-прем'єр-міністра з питань адміністративно-територіальної реформи). На противагу йому державна адміністрація Антрацитівського району висуває власну пропозицію. 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 із 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 входитиме 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.

Якщо абстрагуватися від територіального розширення району, в цьому плані передбачається створення 12 громад у межах теперішнього району, населення найменшої з яких складатиме 4 013 чоловік, а найбільшої – 17 966 чоловік.

Незвичайною особливістю Антрацитівського району є те, що кожне з його трьох великих міст є центром для декількох сіл, що їх оточують, у кожному з яких є своя сільська рада: м. Красний Луч є центром для семи таких сіл, м. Антрацит – для шести, м. Ровеньки – для восьми. Багато з тих сіл, для яких центром є м. Красний Луч, розташовані на значній відстані від міста. Одне з них, наприклад, знаходиться приблизно в 60 км від міста. За планом Безсмертного місто Красний Луч буде зовсім позбавлене його „сільської імперії”. Чотири з цих сіл будуть поглинуті однією з нових громад, а ще три села самі стануть громадами. Трохи скромніші пертурбації передбачаються для двох інших міст. Антрацит втратить тільки одне зі своїх сіл, яке перейде до громади, а в Ровеньків заберуть тільки два села, одне з яких стане громадою, а інше – увійде до складу цієї громади. В результаті такого перегруповування 10 сіл міського підпорядкування і 14 сіл районного підпорядкування буде перетворено у 12 нових громад.

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. Схема району також відрізняється у відношенні до сіл міського підпорядкування. Два села, підпорядковані місту Красний Луч, передаються до найближчих громад, а інші три села самі стають громадами. Проте, два з існуючих сіл залишаються в бюджетному підпорядкуванні міста. Як і в плані Безсмертного, одне з сіл, що підпорядковані місту Антрацит, передається до новоствореної громади, але не до тої, яка передбачається планом Безсмертного. Два з сіл, підпорядкованих місту Ровеньки, трансформуються в нові громади. В результаті 8 сіл міського підпорядкування та 14 – районного перетворюються у 12 громад, які відповідатимуть за надання державних послуг 65-ти кластерам населення.

Наочно ці конкуруючі схеми укрупнення представлені в Додатках 1 і 2, у вигляді двох карт. Хоча ці карти містять багато інформації щодо запропонованих укрупнень, ні на тій, ні на іншій не показується чітко, що будуть робити з окремими селами, і які відмінності у ставленні до окремих сіл можна простежити на прикладі цих двох карт. Для кращого розуміння цього питання в таблиці 1 перелічуються існуючі села Антрацитівського

району і описується ситуація, яка чекає на кожне з цих сіл за тією чи іншою з двох альтернативних пропозицій щодо укрупнення. В таблиці також більш чітко роз'яснюються відмінності між двома планами.

**Таблиця 2. Реорганізація сіл за двома альтернативними планами укрупнення**

	<b>План Безсмертного</b>	<b>План райадміністрації</b>
<b>Села, підпорядковані райадміністрації місту Красний Луч</b>		
Запорізьке	до Фашівської громади	до Краснокутської громади
Софіївська	до Краснокутської громади	нова громада
Гирцельненське	до Краснокутської громади	до Краснокутської громади
Штерівка	до Петрівської громади	нова громада
Мейсинськ	нова громада	до м. Красний Луч
Петрівка	нова громада	нова громада
Варишеве	нова громада	до м. Красний Луч
<b>Села, підпорядковані місту Антрацит</b>		
Кам'яне	до Шотівської громади	до Яценівської громади
<b>Села, підпорядковані місту Ровеньки</b>		
Яценівка	нова громада	нова громада
Пролетарський	до Яценівської громади	нова громада
<b>Села районного підпорядкування</b>		
Єсаулівка	до громади Н.- Нагольчика	до громади Н.- Нагольчика
Іванівка	нова громада	нова громада
Красний Кут	нова громада	нова громада
Маломиколаївськ	до Іванівської громади	до Штерівської громади
Нижній Нагольчик	нова громада	нова громада
Фашівка	нова громада	до Краснокутської громади
Бобриково	до Д'яківської громади	до Д'яківської громади
Дяково	нова громада	нова громада
Кошарі	до Яценівської громади	до Пролетарської громади
Краснолуцьке	до м. Антрацит	до м. Антрацит
Микитівка	до Петрівської громади	до Штерівської громади
Рафаелівка	до Михайлівської громади	до Горняцької громади
Ребриково	до Яценівської громади	до Пролетарської громади
Червона Поляна	нова громада	нова громада

## **2. Доходи на душу населення**

### **(а) Диспропорції в доходах на душу населення до та після укрупнення**

#### **Івано-Франківська область**

Зазвичай припускається, що реформа, яка передбачає укрупнення одиниць, веде до скорочення нерівності в доходах одиниць місцевого самоврядування. 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 на душу населення.

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 районах Івано-Франківської області зміни на районному рівні будуть не дуже значними, ми можемо помітити, що зміни призведуть до зменшення надходжень на душу населення (без трансфертів) до „загального фонду” міст обласного значення (завдяки їх об'єднанню з навколишніми територіями) і паралельне збільшення кількості сільських районів у деяких. Наприклад, доходи на душу населення 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. на душу населення. В той же час у Коломийському районі доходи на душу населення збільшаться з 76 до 145 грн. Однак, для більшості районів не зміниться нічого, оскільки їх межі також не зміняться. Оскільки райони з високим рівнем надходжень зазнають впливу укрупнення, 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 значення до мінімального - 2,28 до 1,62.

Звернемо далі увагу на три пілотних райони та коливання доходів одиниць місцевого самоврядування базового рівня в їх межах. У цьому випадку видима нерівність є навіть більшою. У Верховинському районі доходи на душу населення селищних рад без трансфертів дуже низькі і коливаються від 24 грн. (є ще 5 сіл, в яких дохід становить менше 30 грн. на душу населення) до понад 100 грн. у двох селах, і досягають свого піку у Верховині (192 грн. на душу населення). Середнє значення становить 38 грн. Територіальна реформа змінила б ситуацію шляхом зменшення диспропорції, однак лише мінімально. Показники будуть коливатись від 30 до 192 грн., а середнє 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 двох інших радах показник сягає 100 грн. на душу населення). Середнє значення становить 24 грн. на душу населення. Після укрупнення різниця буде дещо меншою – від 16 до 230 грн. (а м. Косів буде єдиним населеним пунктом із доходом на душу населення, який перевищуватиме 100 грн.), тоді як середній показник підвищиться з 24 до 26 грн. на душу населення. Також у попередньо проаналізованих випадках коливання є навіть більшими. Співвідношення максимального і мінімального значення залишиться дуже високим і після укрупнення, однак він скоротиться з 19,17 до 14,38.

На даний момент найвищою є диспропорція в доходах в Галицькому районі. Однак найрадикальніший варіант укрупнення, запропонований для Галицького району, веде і до радикального зменшення цієї диспропорції. Це зовсім не дивно, адже значно простіше провести радикальне укрупнення в рівнинній місцевості, аніж в гірській, де фізична

доступність території є природним бар'єром для більш радикальних змін у територіальній організації. Хоча рівень надходжень в Галицькому районі є в цілому вищим, аніж в Косівському чи Верховинському, але все одно теперішній рівень диспропорцій є високим. Доходи на душу населення без трансфертів коливаються від 8 грн. до 183 грн. в м. Галич та до 247 грн. у м. Бурштин. Середній показник 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 знизиться із 30,88 на сьогодні до все ще високого, але вдвічі нижчого – 12,2 після укрупнення. Результати даних розрахунків зведені в таблиці 3.

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

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

### Луганська область

Подібна картина спадаючих диспропорцій в доходах на душу населення спостерігається і в Антрацитівському районі Луганської області. Проаналізуємо, наприклад, дві з запропонованих громад, Нижній Нагольчик та Дякову, що знаходяться поруч за планами укрупнення. Без укрупнення спостережувані межі диференціалів доходів на душу населення між селами становлять 73-97 грн. в Нижньому Нагольчику та 42-48 грн. в Дяковій. Якщо б відбулося укрупнення, то доходи на душу населення в громаді Нижнього Нагольчика становили б 84.6 грн., а в Дяковій 60.3 грн. За відсутності укрупнення співвідношення максимального та мінімального рівня доходів на душу населення дорівнює 2.3. При укрупненні таке співвідношення знизилося б до 1.4.

Загальний висновок за результатами моделювання в обох областях такий, що заплановане територіальне укрупнення може справді серйозно скоротити існуючі диспропорції у розподілі доходів на душу населення, хоча вони залишаться порівняно високими. Було б необачно очікувати, що територіальна реформа сама по собі могла б ліквідувати горизонтальний дисбаланс. Тиск потреби вирівнювання в результаті реформи може дещо послабитись, однак все 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 кошику” (визначеного у ст. 69 Бюджетного кодексу) в систему вирівнювання.

У розглянутих районах Івано-Франківської області, наприклад, більше половини доходів зі „статті 69” надходять від плати за землю. Як показано в таблиці 3, територіальні коливання між надходженнями з цього джерела залишаються дуже значними навіть після укрупнення та утворення відносно великих територіальних громад. У Галицькому районі найбільша сума надходжень на душу населення відрізняється від найменшої в понад 30 разів, у Косівському – в понад 6 разів, у Верховинському – майже вдвічі (детальніший аналіз ідеї введення плати за землю в систему вирівнювання наведений в розділі 5).

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 варіації, але не ліквідувати її повністю. По-друге, розрахунки мають спиратися на базу оподаткування, а не на фактичний розмір надходжень, що у свою чергу залежить (зокрема) від ставок місцевих зборів, звільнень від податків, які надаються місцевими радами, та ефективності самої методики стягнення податків. Це означає, що така зміна потребуватиме розширення бази даних щодо місцевих бюджетів і не може бути запроваджена відразу.

#### **(б) Бюджетна ситуація міст Красний Луч та Антрацит, а також Антрацитівського району та підпорядкованих йому сіл**

Нижче в таблиці 4 наведений перелік основних джерел надходжень та огляд доходних показників міських та районних бюджетів, а також чотирнадцяти бюджетів сільських рад у 2005 році. В цій таблиці розкриваються декілька цікавих особливостей місцевих бюджетів Антрацитівського району. Значною мірою завдяки системі трансфертів вирівнювання, диспропорції в надходженнях на душу населення загального фонду бюджету між двома містами, а також між ними та районом, є відносно незначними. Однак диспропорції в доходах на душу населення є набагато більшими для сільських бюджетів. Село з найвищими середньодушовими доходами має більш ніж чотирикратну перевагу перед селом з найнижчим рівнем. За цими диспропорціями, здається, стоять три чинники. Перший – це те, що села відрізняються одне від одного за кількістю кластерів населення, які вони обслуговують. Ті села, що обслуговують більше кластерів, мають більші витратні потреби. В селі Маломиколаївськ, наприклад, тільки один кластер населення, тоді як у Бобрикові їх чотири. Другий чинник – це те, що відносно високі надходження на душу населення спостерігаються в тих селах, де надходження від плати за землю, що не підлягає вирівнюванню, перевищують надходження від податку на доходи фізичних осіб. І, нарешті, має значення розмір. Більші середньодушові доходи в менших селах свідчать про економію на масштабах надання деяких бюджетних функцій, особливо адміністративної.

Іншою особливістю місцевих бюджетів, що показана в цій таблиці, є високий ступінь їх залежності від трансфертів як джерела фінансування. В дев'яти з чотирнадцяти сіл самі тільки трансферти вирівнювання складають половину всіх надходжень загального фонду бюджетів. В Антрацитівському районі трансферти вирівнювання становлять 74% усіх надходжень загального фонду. Ці цифри були б навіть вищими, якби серед трансфертів вирівнювання враховувалися ще й субвенції, що отримуються чотирма селами. Якщо скористатися пропозицією перекласти фінансування та адміністрування середньої освіти на сільські бюджети, то ступінь залежності від трансфертів стане ще більшим, якщо не буде знайдено додаткових джерел надходжень.

Останньою особливістю цих бюджетів, на яку слід звернути увагу, є сьогоднішня концентрація витратних зобов'язань на районному рівні замість сільського. Якщо порівняти суму всіх надходжень до загального фонду бюджетів сіл (6 261 525 гривень) з розміром загального фонду районного бюджету (19 438 000 гривень), ми побачимо, що 75% консолідованих витрат району покриваються з районного бюджету.

**Таблиця 4. Надходження до місцевих бюджетів Антрацитівського району в 2005 р.**

	Надходження до загального фонду	Податок на доходи фізичних осіб	Плата за землю	Трансферт вирівнювання	Населення, чол.	Надходження на душу населення
м. Красний Луч	69,154	24,030	3,452	24,524	136,000	509
м. Антрацит	46843	18,226	1,665	14,830	87,100	538
Антрацитівський р-н	19,438	1,903	156	14,432	34,800	546
Села:						
Єсаулівка	227	9,6	10,6	165	1,591	143
Івановка	1,229	447	19,7	373	7,923	155
Красний Кут	508	45	68,4	349	3,735	136
Маломиколаївськ	163	9,6	6,5	138	1,978	82
Нижній Нагольчик	403	62	25	276	1,698	237
Фашівка	326	20	14	255	2,870	113
Бобриково	630	61	27	225	1,934	572
Дяково	806	44	39	681	2,953	272
Кошарі	317	9	104	172	915	398
Краснолуцьке	348	14	29	81	1,100	316
Микитівка	104	1,3	1,68	94	401	259
Рафаелівка	370	124	164	48	1,400	264
Ребриково	350	19	75	256	2,041	172
Червона Поляна	487	86	40	303	4,360	112

Загалом по району, завдяки надходженням, показаним у таблиці 2, забезпечується діяльність 18 середніх шкіл, п'яти районних лікарень, 24 ФАПів, 27 клубів та бібліотек і 6 дитсадків. У кожному з 14 сіл, що мають власну місцеву раду, є своя середня школа, ФАП, клуб та бібліотека.

Загальні нарікання на бюджетну ситуацію, які можна чути майже від усіх розпорядників бюджетів в Антрацитівському районі, – це те, що їм постійно треба використовувати надходження другого кошику для фінансування належного виконання делегованих їм витратних зобов'язань. Одним з тривожних наслідків цієї практики є загальна неспроможність проводити технічне обслуговування та ремонт на адекватному рівні, не кажучи вже про те, щоб здійснювати заміну державних об'єктів інфраструктури, що старіють та руйнуються, і майже всі з яких працюють ще з радянських часів. Узнявши



навмання бюджету семи сіл, ми побачили, що їхні витрати на технічне обслуговування становлять тільки чотири відсотки від їхніх загальних витрат за 2005 рік. В цих же семи селах капітальні витрати на фінансування ремонту та реконструкції заплановані в розмірі 12 693 гривень, що становить один відсоток від загальної суми запланованих витрат. Проте, цей маленький капітальний бюджет був виконаний тільки на суму 4 300 гривень.

Мізерність капітальних бюджетів матиме певний безпосередній вплив на адміністративно-територіальну реформу. Зокрема, низький рівень капітальних витрат спричиняє поганий стан сільських доріг, якими зимою часто не можна проїхати. Транспортні бар'єри, у свою чергу, є аргументом проти консолідації надання послуг на великих територіях.

### **3. 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 у 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 стосуватися питань 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, також свідчить про необхідність активного залучення органів місцевої влади до будь-яких заходів з укрупнення, які б мали шанс на успіх. План Безсмертного сприймається як стратегічний захід, який спустили зверху без належного врахування деяких місцевих особливостей.

#### 4. Економія коштів внаслідок укрупнення – наскільки великою вона буде?

##### (а) Економія коштів у Івано-Франківській області

Видатки на адміністративні потреби зазвичай є позицією, по якій ефект масштабу, зважаючи на процес укрупнення, матиме прямий вплив і може бути визначений порівняно легко. Це особливо актуально у 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, наші теоретичні вправи ґрунтуються на припущенні, що подібні норми будуть застосовані і після укрупнення територіальних одиниць. Це дозволяє порівняти поточні видатки у 2005 р. із теоретичними видатками після реформи. В Івано-Франківську вплив на видатки на районному рівні 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 інші умови не зміняться, а єдиною зміною буде територіальне укрупнення. Видаткові функції в прикладі залишаться такими самими. Очікуваний ефект масштабу проілюстрований у табл. 5.

**Таблиця 5. Можливий вплив укрупнення на поточні адміністративні видатки на найнижчому рівні місцевого самоврядування (міські, селищні ради проти нових громад)**

	Фактичні видатки за 2005 р. (1)	Моделювання видатків нових громад (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 район	2319,9	1581,7	738,2	31,8	12	8
Косівський район	2589,1	1886,3	702,8	27,1	15	8
Верховинський район	1458,3	960,8	497,5	34,1	24	13
Загалом для 3 районів	6367,3	4428,8	1938,5	30,4	15	9

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

доходів бюджетів без урахування трансфертів. Укрупнення дозволило б заощадити 12% доходів без урахування трансфертів, або 8% загальних надходжень до бюджетів.

У деяких крайніх випадках (наприклад, у Нижньобережівській та Середньобережівській громаді у Косівському районі) моделювання виявляє, що поточні адміністративні видатки у нових громадах будуть більш, ніж удвічі, менші, ніж у старих селищних радах, які формують нові адміністративні одиниці.

Очевидно, справжня економія може бути меншою, оскільки деякі додаткові функції можуть бути передані від району до рівня громади. Ці нові функції потребуватимуть відповідних адміністративних видатків з бюджету громади, і у цьому випадку ми матимемо радше протилежний ефект до ефекту 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), неможливо буде уникнути додаткових капіталовкладень в адміністративні приміщення.

Тим не менш, наші розрахунки чітко свідчать про те, що заощадження на розмірі адміністративного механізму можуть бути дуже суттєвими.

## **(b) Економія коштів в Луганській області**

Одна з головних переваг, що очікуються від укрупнення, полягає в економії коштів завдяки потребі в фінансуванні меншої кількості сільських рад. Обсяги цієї 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 одної з сусідніх громад. Також буде ліквідовано по одній сільській раді, підпорядкованій іншим містам - Антрациту та Ровенькам,. Окрім того, сільських рад більше не буде в селах районного підпорядкування: Єсаулівці, Маломиколаївській, Бобрикові, Кошарах, Микитівці, Рафаєлівці та Ребрикові.

У 2005 році сума, яку було витрачено на адміністративні потреби сільських рад і яку не буде необхідності витрачати після укрупнення, дорівнювала 1,278,733 гривням. Чи серйозна це економія, залежить від того, з чим порівнювати. Якщо порівнювати із загальними витратами чотирнадцяти сіл районного підпорядкування, економія адміністративних витрат становитиме 17%. Якщо ж порівнювати із загальними витратами сіл за винятком тих, що підпорядковані бюджетам міст Антрацит і Ровеньки, то економія складатиме 10%.

## **5. Коливання в надходженнях плати за землю між районами та всередині районів**

Плата за землю у багатьох місцевих бюджетах є єдиним великим доходним джерелом серед так званих надходжень другого кошику. Оскільки вона належить до другого кошику, її надходження не підлягають вирівнюванню за системою трансфертів, в основу розрахунків яких покладена формула. Якщо в розмірах середньодушових доходів з плати за землю є великі відмінності між різними місцевими бюджетами, може бути висунута ідея про включення цього джерела до так званих надходжень першого кошику. В цьому випадку потрібно буде зробити деякі коригування витратної частини формули, для того щоб така передача доходного джерела автоматично не зменшила обсяг трансфертів вирівнювання.

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. Як один із варіантів додаткового джерела доходів розглядається закріплення за громадами більшої частки плати за землю. Проте, якщо в середньодушових надходженнях плати за землю спостерігається значна варіація між територіями, 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.

В цій частині звіту ми намагаємося пролити світло на розмір коливань у надходженнях на душу населення з плати за землю. Ми припускаємо, що всі коливання, які спостерігаються між різними місцевими бюджетами, залежать від різниці в кількості та якості місцевої землі.

### **Івано-Франківська область**

В районах Івано-Франківської області, в яких проводився аналіз, більше половини доходів «другого кошику» надходять від плати за землю. Територіальні коливання надходжень від плати за землю на душу населення є дуже значними і залишаються такими навіть після укрупнення територій та створення відносно великих громад. У Галицькому районі різниця між найвищим і найнижчим рівнем доходів на душу населення перевищує тридцять разів, у Косівському районі – шість разів, а у Верховинському – майже вдвічі.

### **Луганська область**

Нижче, в таблиці 6, показані результати подібного дослідження в Луганській області. Тут наводяться розрахунки співвідношення між максимальними та мінімальними надходженнями на душу населення до бюджетів міст та районів Луганської області та сіл Антрацитівського району. Такий метод вимірювання варіації є зручним, оскільки його результати легко тлумачити, але при цьому існує потенційний ризик викривлення картини через наявність «аутсайдерів». Однак дані, використані в таблиці 6, не свідчать про наявність такої проблеми.

**Таблиця 6. Коливання в сумах плати за землю  
(максимальні/мінімальні надходження на душу населення)**

<b>Бюджет</b>	<b>Виміряні коливання</b>
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

Цифри, надані в таблиці 6, та цифри, що описують Івано-Франківську область, переконливо вказують на те, що наразі існують великі диспропорції між різними територіями у «продуктивності» плати за землю як доходного джерела, а також, як впливає з даних таблиці 4, 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. Тим не менше, якщо б це було зроблено, переглянута схема вирівнювання повинна була б враховувати характер послуг, що фінансуються з другого кошику, і, зокрема, що кількість користувачів комунальних послуг може відрізнятися залежно від кількості жителів, а також що вартість послуг може різнитися між населеними пунктами. Як і у 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 резидентів, а питома одинична вартість надання даних послуг часто вища за середню.

## **6. Метод зарахування податку на доходи фізичних осіб: за місцем проживання чи за місцем реєстрації роботодавця?**

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 органів влади 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 суспільними послугами саме там, де вони проживають, а не там, де працюють. Коли місцеві жителі виступають відчутним джерелом доходів місцевої влади, органи цієї влади схильні активніше реагувати на побажання жителів своїх територій щодо суспільних послуг.

Ще один аргумент на користь принципу місця проживання можна знайти в 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 органу місцевого самоврядування за місцем свого проживання. Таким чином, орган місцевого самоврядування не тільки не отримує вигоди від податку, сплаченого його резидентами, а ще й бере на себе тягар виплати відшкодування податку.

Однак принцип закріплення за місцем проживання не знайшов втілення у Бюджетному кодексі, згідно з яким надходження з податку на доходи фізичних осіб стали розподілятися за місцем реєстрації працедавця (підприємства або його філії чи підрозділу). З огляду на конфлікт у Бюджетному кодексі між цими двома альтернативними місцями призначення надходжень, здається, що на практиці, якщо підприємство офіційно зареєстровано і працює в якомусь місці, тобто має там офіс та бухгалтера, прибуток із податку на доходи фізичних осіб, що отримуються завдяки діяльності цього підприємства, надходитиме до місцевих органів влади.

Якщо Бюджетний кодекс зазнав би змін щодо конвертації податку на доходи фізичних осіб в податок, сплачуваний за місцем проживання, то якими були б обсяги зміщення надходжень, яке б супроводжувало 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 дані є певною мірою більш проблематичними.

### **(а) Краснодонський район Луганської області**

Перехід від принципу розподілу податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання до принципу розподілу за місцем роботи або місцем реєстрації підприємств 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 надто 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 7, показані зміни в сумах надходжень, які відбулися в кожному з шістнадцяти сіл району між 2001 і 2002 роками. Краснодон схожий на Антрацит у тому плані, що в економіці цього району 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 7. Перерозподіл надходжень за Бюджетним кодексом:  
Краснодонський район**

<b>Сільський бюджет</b>	<b>Зміни в базі оподаткування доходів фізичних осіб (%) у 2002 р. порівняно з 2001 р.</b>
Новосветловський	-29
Великокологовський	-89
Новоолександрівський	-90
Семенецький	-8
Мирнинський	1,135
Пархоменківський	-74
Деведо-Нікольський	-56
Новоанновський	-26
Самсонівський	2,401
Білоскелевацький	4,823
Верхнерерачемівський	-15
Великокосуходольський	968
Верхнешевервський	103
Грашеватенський	31
Пореченський	-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 4, 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.



## **(b) Галицький та Верховинський райони Івано-Франківської області**

Наявні дані дозволяють зробити лише приблизну оцінку впливу, який може мати перехід від стягнення за місцем реєстрації/працевлаштування до стягнення за місцем проживання податку з доходів фізичних осіб (ПДФО). 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 матиме наслідком такий самий територіальний розподіл. З таким 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 достатків 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 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 помилок 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., отож оцінку провести не вдалось. Більш того, у 1997 році частка надходжень від податку з доходів фізичних осіб до місцевих органів влади не була стандартизована, і можлива непостійність при обміні ставками може бути іншим джерелом потенційних помилок у наших розрахунках.

**Таблиця 8. Прогнозований вплив зміни надходжень через стягнення ПДФО за місцем проживання**

### **А. Галицький район**

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

## В. Верховинський район

	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
Верхньо-Ясенівська	44	64,7	54,0	147,08	122,7
Устерківська	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 8 представлені результати розрахунків, зроблені за вищезгаданою методикою врахування даних за 1997 рік. І в Галицькому районі, і у Верховинському 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 зросли більш ніж втричі. 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 у столичному місті та оточуючих його громадах (у цьому випадку Івано-Франківськ, імовірно, зазнає серйозних втрат, а оточуючі громади, ймовірно, отримають великі переваги), але, на жаль, ми не маємо відповідних даних для цих територіальних одиниць.

Однак, розрахунки, представлені у двох попередніх абзацах, дуже неточні. Є два випадки, які аналізуються набагато точніше на базі сучасних даних. Перший – це розрахунки, зроблені Держадміністрацією 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 податку на доходи фізичних осіб. Більш докладно це проілюстровано в таблиці 9.

**Таблиця 9. Вплив, який справить на доходи бюджетів громад оподаткування доходів фізичних осіб – працівників Бурштинської електростанції – за місцем проживання**

	Поточний прибуток від сплати податку на доходи фізичних осіб (за 2005 р.)	Поточний прибуток від сплати податку на доходи фізичних осіб – працівників електростанції	Прибуток від сплати податку на доходи фізичних осіб, що надходить від електростанції у % відношенні до загального прибутку від сплати цього податку	Надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – працівників електростанції, - за умови стягнення його за місцем проживання	Зміни в загальному розмірі прибутку від сплати податку на доходи фізичних осіб 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 9 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 цього податку 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 цього податку перевищать 40%. Ми не можемо провести досліджень на більшій кількості подібних прикладів, але можна передбачити, що масштаб змін в інших місцях зі схожою концентрацією працівників на одному великому підприємстві буде схожим.

Як ми згадували вище, наша оцінка впливу змін є дуже приблизною та далеко не повною, і по суті, 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 основі для усіх, що підраховувалася для кожного регіону окремо (тобто місцева частка у надходженнях від ПДФО підраховувалася для кожного регіону, а потім сума ділилася поміж муніципалітетами у цьому регіоні на рівній для всіх основі). Згодом у другій половині 1990-х відбувся поступовий перехід (25% за місцем проживання протягом першого року, 50% протягом другого тощо) до 1998 року, коли завершився перехід до стягнення податку з доходів фізичних осіб за місцем проживання.

## **7. Здійсненність передачі середньої освіти на баланс новостворених громад**

### **(а) Івано-Франківська область**

Існує два ключових питання, що приходять на думку при визначенні того, наскільки можливим є передання середньої освіти до рівня укрупненої громади. Чи існує достатня кількість дітей відповідного віку у кожній громаді, яка обумовить доцільність функціонування такої школи? Чи існує достатня фізична інфраструктура, зокрема шкільні будівлі, доступні у кожній громаді?

Відповідь на друге питання є порівняно простою. Вона потребує перевірки факту існування на даний момент принаймні однієї середньої школи (основної школи) на території запланованої громади. Відповідь є позитивною, принаймні, якщо це стосується трьох районів, які детально вивчалися у цьому дослідженні. У Верховинському районі є, принаймні, 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 існує, принаймні, дві. У Галицькому районі, де заплановане укрупнення є найбільш радикальним, існує тільки одна громада, в якій буде дві середні школи, тоді як в інших буде, принаймні, чотири.

Дещо важче оцінити кількість дітей відповідного шкільного віку. На рівні селищ дані про кількість населення за окремими роздрібненими віковими групами відсутні. Тому наша непряма оцінка ґрунтується 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. Перші показники коливаються між:

23,5 та 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 включають мешканців міст, будуть ще вищими);

37,5 та 163,5 у Косівському районі;

37,5 та 80 у Верховинському районі.

Другий показник передбачає, що найменша кількість дітей у класі, сформованому на основі вже існуючих шкіл для вікової групи 11-15 років, може сягати 15 в одній з громад у Косівському районі (Шешорівська громада). Лише в одному випадку показник знизиться нижче 20. У Верховинському районі мінімальна кількість становитиме 23, а у Галицькому – 20. Таким чином, з точки зору потреб, таке передання функцій вбачається виправданим. Не існує жодної громади, у якій діти певної вікової категорії не наповнили б шкільний клас нормального розміру.

## **(b) Луганська область**

В Антрацитівському районі на сьогодні працює дев'ятнадцять середніх шкіл з загальною кількістю учнів 3572. Більшість з цих шкіл обслуговують 2-3 кластери населення. Тринадцять з 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 стійку потребу в середній освіті в очікуваному 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 Петровська громада, котра стане новою громадою за одним з висунутих планів.

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.

## **8. Новий податок на нерухомість для громад?**

У попередньому звіті SuFTAR рекомендується розглянути запровадження нового місцевого податку, який був би спрощеною формою податку на власність, і в якому обсяг зібраного податку залежав би від площі, яку займає будівля. Для житлових та комерційних будівель встановлювався б різний розмір податку. Питання полягає в тому, чи є достатньо даних щодо власності, що дозволило би введення такого податку.

### **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 60%. 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 навіть зібрати конкретні (хоча 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 про Верховину, що є селищем міського типу. По Косівському району відсутні дані щодо промислової власності. У Галицькому ж районі ми не змогли зібрати жодних даних щодо нежитлової власності.

Навіть зібрана інформація дозволила до певної міри змодельовати обсяги стягненого 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 м.кв.; для комерційних будівель становитиме 2,90 грн. на рік за 1 м.кв.

Прогнозована різниця ставок у Польщі і Україні має відображати нижчу платоспроможність українських платників податку та допомогти уникнути будь-якого надмірного шоку від нового податкового тягара, який міг би призвести до<sub>22</sub>

незадоволення платників податку. Не варто говорити, що ми вважаємо польську модель податку на власність 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.

**Таблиця 10. Можливий вплив податку на нерухомість на доходи громади**

**А. Галицький район**

Громада	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
Галицька м.Галич	14972,90	-	1281200,00	1,17
Бурштинська м.Бурштин	43046,00	-	3907300,00	1,10
Більшівцівська смт.Більшівці	8955,30	-	199100,00	4,50
Блюдниківська с.Блюдники	11505,10	-	50800,00	22,65
Дубівецька с.Дубівці	12051,10	-	174600,00	6,90
Задністрянська с.Задністрянськ	9206,20	-	275600,00	3,34
Кінашівська с.Кінашів	9578,30	-	60800,00	15,75
Комарівська с.Комарів	14228,50	-	124500,00	11,43
Маріямпільська с.Маріямпіль	12253,80	-	84700,00	14,47

**В. Косівський район**

Громада	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

### С. 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
Верхньо-Ясенівська	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

### Д. Підсумки для трьох пілотних районів

	Загальна сума надходжень – від житлової власності	Загальна сума надходжень – від комерційної власності	% додаткових надходжень до загального фонду (без трансфертів)
Галицький	135,797 грн	-	Середнє – 6,9% (*) Мінімум – 1,1 % (*) Максимум – 22,7% (*)
Косівський	516,233 грн	48,868 грн (**)	Середнє – 18,7% (**) Мінімум – 2,4 % (**) Максимум – 72,4% (**)
Верховинський	61,431 грн (***)	99,821 грн (***)	Середнє – 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 промислової нерухомості), (\*\*\*) немає даних по смт. Верховина

Таблиця 10 демонструє, що вплив податку на доходи місцевих бюджетів може бути доволі значним. Незважаючи на те, що ми маємо лише часткові дані, ми бачимо, що податок має потенціал суттєво збільшити суму місцевих надходжень. У Верховинському районі (дані щодо якого видаються найбільш повними) збільшення надходжень 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 зонах). У громадах Галицького району податок на житлову нерухомість може дати додатково коштів від 1,1% до 22,7% надходжень 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 органів місцевого самоврядування найнижчого рівня.



## **Луганська область**

На жаль, ми не досягли великого прогресу в Луганській області. Проблема полягає в доступу до даних БТІ, для чого, як видається, потрібно отримати дозволи від більш високих інстанцій. Під час неофіційних бесід із розпорядниками місцевих бюджетів у Луганській області ми отримали враження, що в БТІ існує достатньо інформації про те, у кого і яка є комерційна та житлова нерухомість і якого метражу, але такий висновок потребує більш істотних підтверджень.

## 9. Пов'язані з вирівнюванням потреби в даних

Створення громади як нового рівня у місцевому самоврядуванні також вимагало б побудови формули вирівнювання, яка б враховувала базові фактори, що впливають на розрахунок видаткових потреб. Питання полягає в тому, якого виду демографічні та інші дані, необхідні для застосування формули, є доступними. Якщо б ця інформація була наявною у відношенні до всіх міст та сіл, то вона могла б бути відносно легко зведена у відповідності до структури нової громади.

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 новоутворених громад, 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 нещодавнього 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 рівень. Необхідність у фінансовому вирівнюванні між громадами буде потребувати запровадження змін в методиці зберігання демографічних даних для того, щоб такі дані були наявні по кожній територіальній одиниці.

Наявною є також дуже точна інформація щодо одержувачів різноманітних послуг соціального забезпечення, що допомагає при оцінці видаткових потреб, пов'язаних з 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.

## 10. Висновки

Дві поїздки на місця до Івано-Франківської та Луганської областей були спроектовані для розгляду загального переліку питань, пов'язаних з адміністративно-територіальною реформою. Результати з кожної області мають високу ступінь тотожності та широку взаємну відповідність. Вони підтримують наступну низку висновків:

- Дослідження різноманітних планів укрупнення продемонструвало, що в результаті реформи відбудеться суттєве скорочення кількості автономних сільських рад, приблизно наполовину в Луганській області та трохи більше, ніж наполовину в Івано-Франківській області.
- Розрахунки для обох областей чітко вказують, що укрупнення значно скоротило б диспропорції у показниках доходів до бюджетів на душу населення. Тим не менш, знижені диспропорції показників не усунули б потреби у системі вирівнювання.
- Економія в адміністративних витратах внаслідок укрупнення виявилась відчутною для обох областей та складає приблизно десять відсотків від загальних надходжень села в кожній області.
- Коливання, що спостерігається в надходженнях на душу населення від плати за землю, є вражаюче великим та спроможним до створення певних диспропорцій у видатках на душу населення, яких формула вирівнювання була призначена позбавитись. Це створює вагомий аргумент на користь включення плати за землю до системи формульного вирівнювання.
- В обох областях моделювання потенційного впливу на бюджетні доходи від переходу при зарахуванні податку з доходів фізичних осіб від принципу місця реєстрації працедавця до принципу місця проживання платника податку свідчить, що між селами та містами матиме місце досить великий перерозподіл надходжень. Для пом'якшення періоду пристосування до такої зміни рекомендується її поступове і поетапне запровадження.
- Стосовно кожної групи досліджуваних районів вбачається доцільність перенесення повноважень щодо середньої освіти до юрисдикції новостворених громад. Як з боку попиту, так і з боку пропозиції змінні величини, що стосуються середньої освіти, цілком відповідають запропонованим громадам.
- Хоча це питання могло бути проаналізоване лише щодо Івано-Франківської області, ознаки є багатообіцяючими відносно можливого запровадження нового податку на нерухомість, що стягуватиметься з житлових та комерційних майнових комплексів і вираховуватиметься на базі кількості квадратних метрів. Велика частина інформації, необхідної для адекватного справляння такого податку є як наявною, так і доступною.
- Поширення методу вирівнювання на базі формули на рівень сіл/громад потребуватиме запровадження організаційних змін у методах збору даних (наприклад, демографічних) з метою забезпечення кращого доступу до інформації, необхідної для наповнення формули.

### ДОДАТОК 3: ОСОБИ, ЯКИМ АВТОРИ ЦЬОГО ЗВІТУ ВИСЛОВЛЮЮТЬ ЩИРУ ПОДЯКУ

Ми змогли виконати завдання, які ми мали під час поїздки до Луганської області, лише завдяки активній допомозі та співпраці з боку наступних осіб:

Юрій Балковий - Начальник Головного фінансового управління Луганської обласної державної адміністрації  
Ірина Попова - Заступник Начальника Головного фінансового управління Луганської обласної державної адміністрації  
Галина Гудзь – Начальник відділу регіонального розвитку, Міністерство фінансів України  
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 Третяченко - Начальник фінансового управління Антрацитівської районної державної адміністрації

Із щирою вдячністю,  
Вейн Сірск

Робота в Івано-Франківській області завдячує своєму відносному успіху наступним особам:

Галина Карп - Начальник Головного фінансового управління  
Назар Косаревич - Заступник директора фінансового департаменту  
Марія Здерка - Начальник відділу надходжень фінансового департаменту  
Назар та Марія були безпосередньо залучені до виконання описаного в цьому звіті завдання, і їхні коментарі та пояснення мають неоціненну важливість  
Михайло Онуфрак - Начальник БТІ в Івано-Франківську  
Троє людей (прізвища яких невідомі), які зібрали базову інформацію у трьох районах, що використовуються у даному звіті.

Із щирою вдячністю,  
Павел Свяневич