

**Системне управління фінансуванням
адміністративно-територіальної реформи**

**Фінансові наслідки
адміністративно-
територіальної реформи**

Липень 2006

Фінансується Міністерством Великобританії у
справах міжнародного розвитку (DfID)

- Головну увагу приділено фінансовим наслідкам запланованої адміністративно-територіальної реформи, але звіт містить і деякі рекомендації, що становлять цінність незалежно від запровадження реформи.
- Деякі положення цієї Концепції підкріплюються результатами пілотного дослідження, проведеного у трьох районах Івано-Франківської та двох районах Луганської області.
- Чотири основні частини документа:
 - Сутність адміністративно-територіальної реформи: переваги та загрози; вплив реформи на фіскальні диспропорції між місцевими бюджетами
 - Видаткові повноваження
 - Доходні повноваження (плата за землю, податок на нерухомість, зміни в механізмі справляння податку на доходи фізичних осіб)
- Модель формули вирівнювання

Основні передумови

- Деякі форми укрупнення територій
- Паралельний перерозподіл функцій на користь органів врядування нижчого рівня
- Обрання голів районів і областей, контроль місцевих виборних органів за діяльністю представників виконавчої влади районів/областей

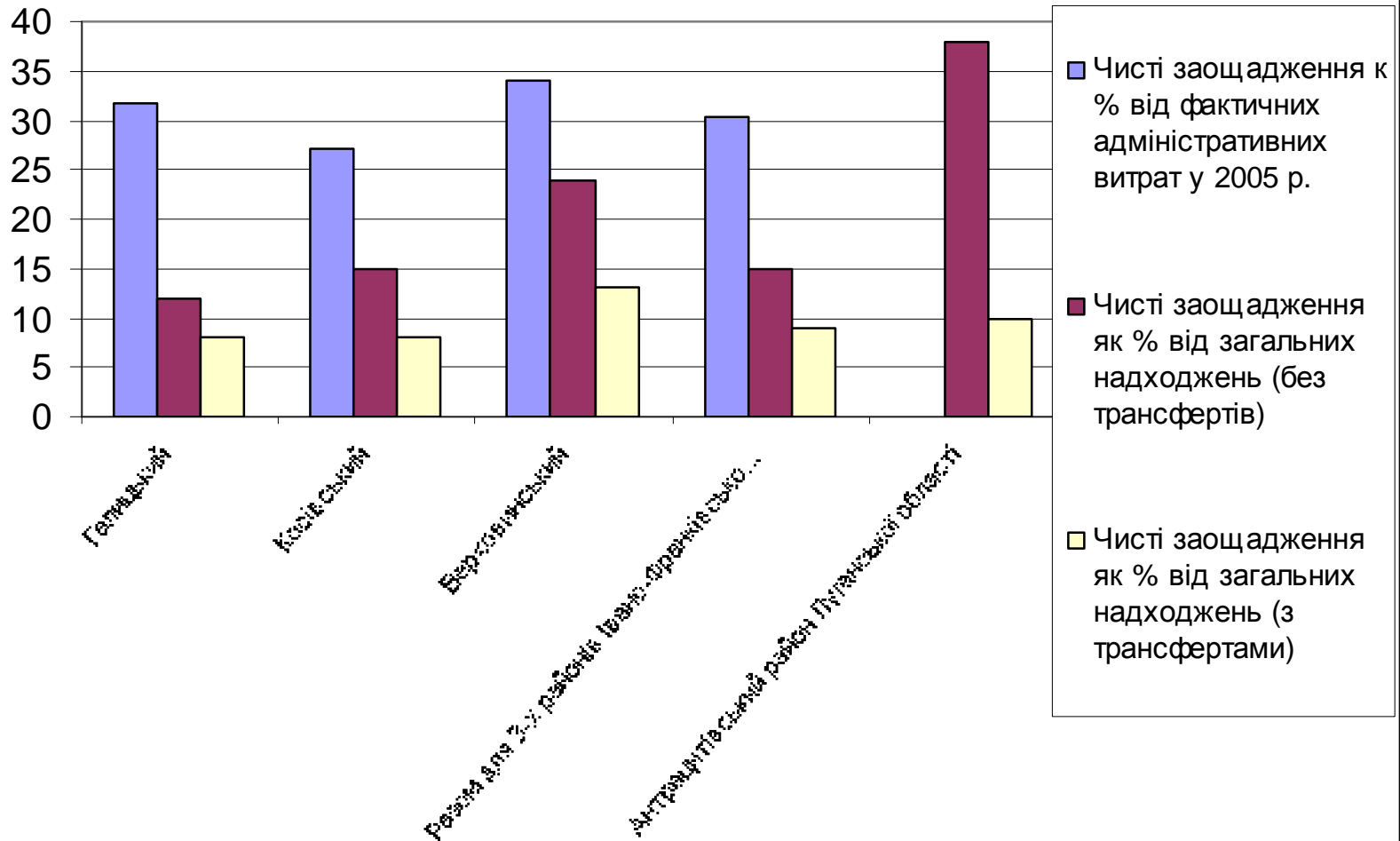
Укрупнення територій

- Чи потрібне укрупнення?
 - Відповідь залежить від того, яку роль планується віддати місцевим органам врядування
- Узгоджений процес укрупнення вимагає:
 - Належної бази даних
 - Консультування (Європейська Хартія), тобто часу
 - Належної інформаційної стратегії
 - Підходу, який дозволяє максимізувати потенційні вигоди і одночасно мінімізувати ризики і можливі негативні наслідки

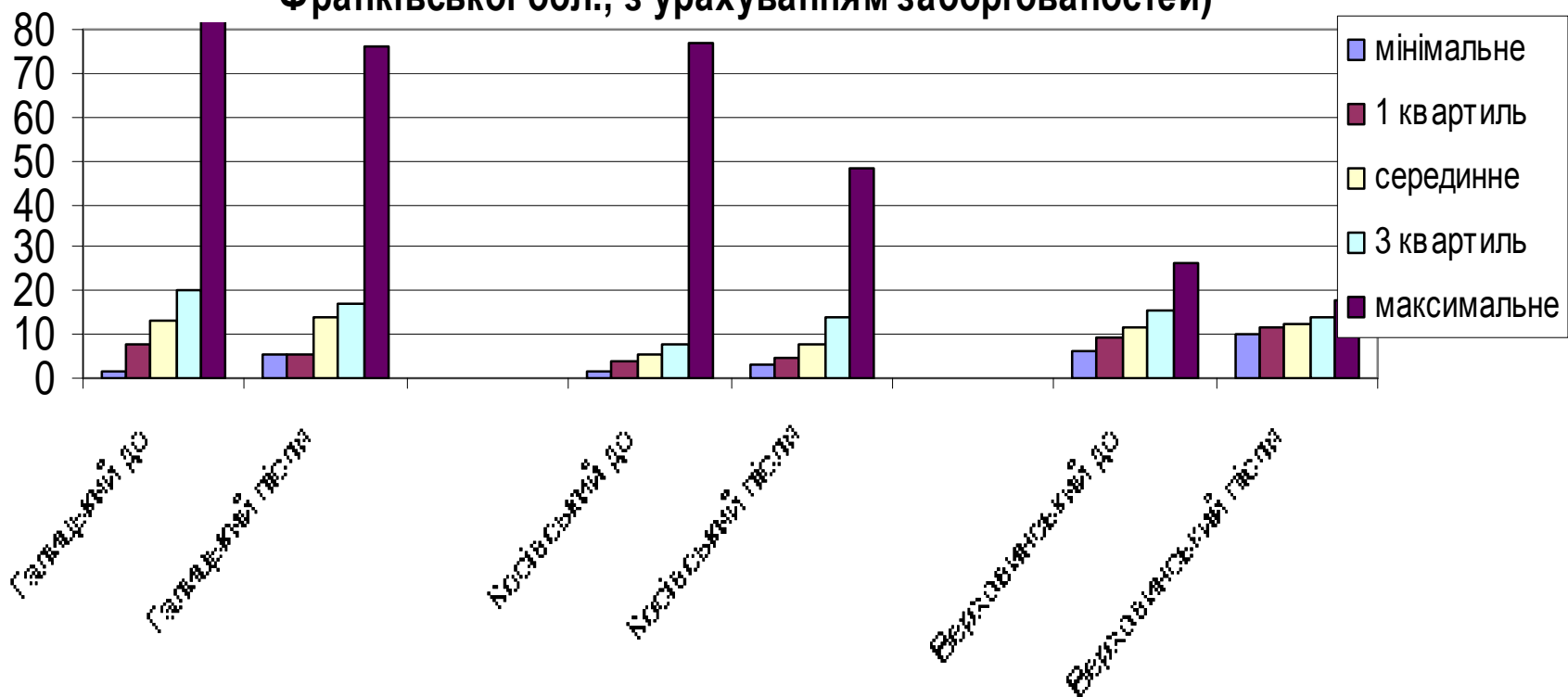
Вигоди від укрупнення

- Ефект масштабу
- Можливість децентралізації більшої кількості функцій
- Забезпечення більшої цілісності процесу планування (особливо планування використання земельних ресурсів)
- Непрямий вплив на регіональний економічний розвиток
- Підвищення кваліфікації персоналу, краще забезпечення місцевих адміністрацій технічними засобами
- Зменшення диспропорцій між доходами

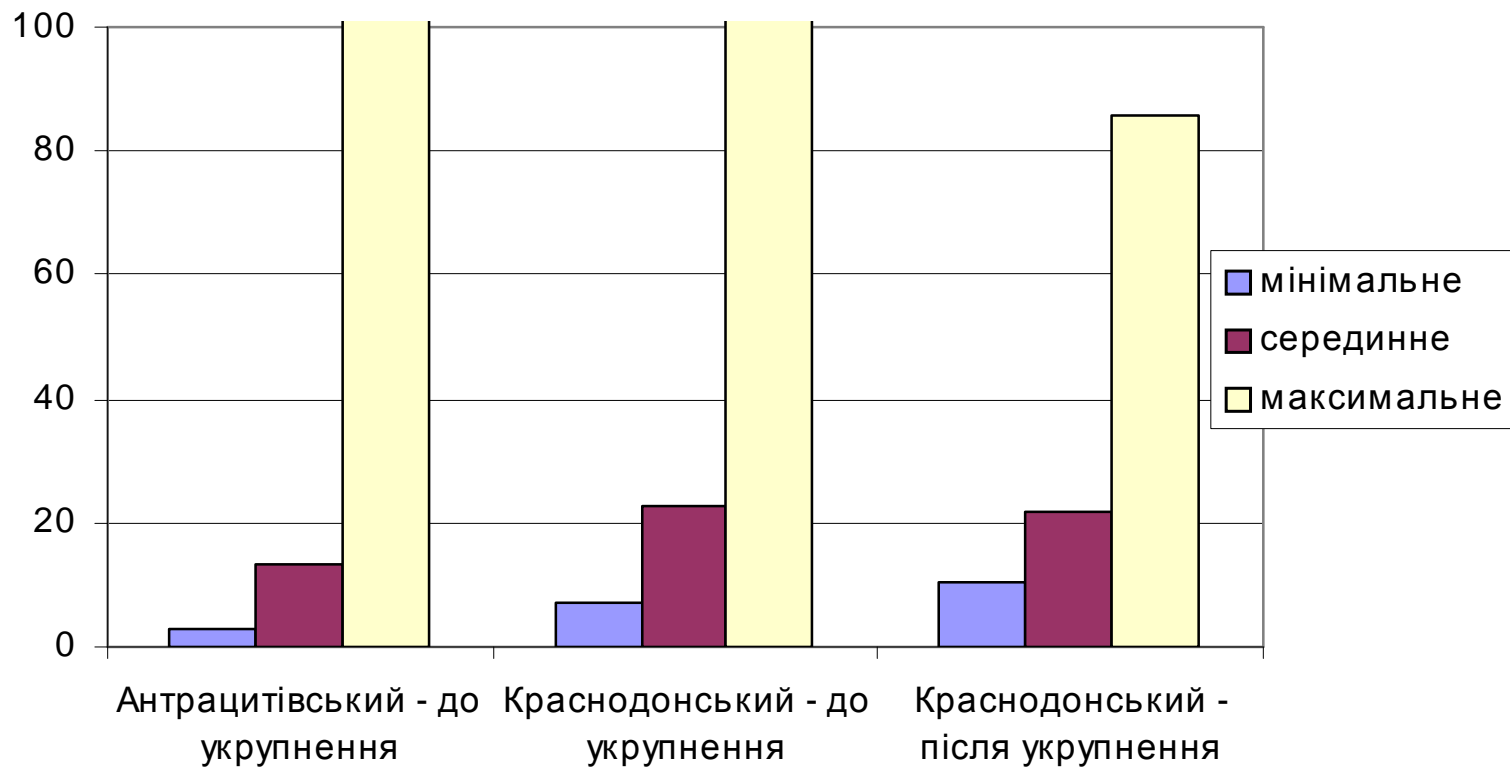
Моделювання економії адміністративних витрат внаслідок територіального укрупнення



Потенційні доходи бюджету на душу населення від плати за землю та фіксованого сільськогосподарського податку до й після адміністративно-територіальної реформи (3 райони Івано-Франківської обл., з урахуванням заборгованостей)



**Нараховані податкові зобов'язання на душу населення
щодо плати за землю та фіксованого
сільськогосподарського податку в пілотних районах
Луганської області (2005 р.)**



Вплив на розподіл доходів - висновки

- Укрупнення допоможе зменшити диспропорції, хоча вони все одно будуть залишатися значними
- З огляду на вищезазначене можна обговорити можливість деякого вирівнювання надходжень другого кошика, але таким чином, щоб це не зменшило стимули до отримування доходів
 - Неповне вирівнювання
 - Врахування бази оподаткування, а не фактичних доходів
 - Врахування середньозваженого населення в центральних містах

Типові негативні очікування від укрупнення

- Віддаленість від місцевих органів влади (як в політичному, так і в фізичному сенсі)
 - Так, але більше функцій, які “наближають” органи управління
 - Наявність деяких “мобільних” функцій в управлінні громадою; в перспективі – створення “електронного уряду”
- Домінування великих сіл (міст) і політична маргіналізація інших (захист інтересів невеликих сіл)
 - Мажоритарна виборча система, згідно якої кожний виборчий округ вибирає одного депутата, замість пропорційної системи
- Втрата невеликими селами своєї ідентичності
 - Символічні форми самоврядування (солтис) з дорадчими функціями, та делегування деяких місцевих функцій

Розподіл функцій

- Основні передумови:
 - Здатність укрупнених громад виконувати більшу кількість функцій
 - Статус районів як повноправних самоврядних одиниць виправдовує збереження деяких функцій
- Забезпечення більшої гнучкості місцевих органів шляхом ліквідації багатьох (часто нереальних) нормативів і стандартів витрат і надання більшої свободи щодо рівнів і способів забезпечення
- Багатообіцяючий радикальний розвиток мережі установ у кожному поселенні підриває основні передумови реформи

Основні рекомендації щодо профільних сфер обслуговування

- **Охорона здоров'я**
 - Не рекомендується передавати громадам додаткові функції
 - Створення міст-регіонів може ускладнити управління спеціалізованими закладами охорони здоров'я
 - Варто розглянути доцільність запровадження надання послуг з охорони здоров'я на єдиному рівні
- **Сфера культури**
 - Послуги у сфері культури надаються на всіх рівнях
 - Питання об'єднання місцевих бібліотек

Основні рекомендації щодо профільних сфер обслуговування

- **Освіта**

- Забезпечення роботи початкових та середніх шкіл виглядає реальним завданням на рівні громади і залежить від особливостей укрупнення. Технічна можливість покладення функцій з управління середніми школами на громаду підкріплюється даними пілотного дослідження у двох областях.
- Досвід інших країн – в Польщі на рівні громад освітою забезпечуються діти віком до 15 років, у Болгарії, Швеції - всі види шкіл, але у Великобританії – всі школи утримуються графствами.
- Свобода з питань організації мережі шкіл; формула може передбачати заохочення певних рішень

Основні рекомендації щодо профільних сфер обслуговування

- **Спорт**
 - Послуги у сфері спорту можуть надаватися на рівні громад, але без встановлених стандартів
- **Соціальне забезпечення**
 - Надання неспеціалізованої допомоги у громадах
 - У разі надання допомоги уразливим верствам населення, сприяти управлінню громадськими організаціями або асоціаціями органів місцевого самоврядування
- **Управління**
 - Більша гнучкість з питань кількісного складу і заробітної плати персоналу

Розміщення джерел доходів

- Для "кошику1":
- Надання більших повноважень громадам вимагає перерозподілу деяких доходів
- Плата за землю і (можливо) частина податку з доходів фізичних осіб є найочевиднішими варіантами
- Переміщення часток податку з доходів фізичних осіб з місця роботи до місця розташування
- Більший рівень свободи у встановленні податкових ставок на місцевому рівні (можливо в рамках „мінімальних та максимальних ставок, визначених законом“)

Розміщення джерел доходів

- Для кошику 2: податок на майно
- Заснований не на оцінці ринкової вартості, а на вимірюванні в квадратних метрах (як приклад: Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина)
- Ставка диференціюється в залежності від виду використання (домашнє, комерційне, промислове)
- Ставка диференціюється в залежності від "місця знаходження"
- Свобода місцевого врядування у встановленні точних податкових ставок

Податок на нерухомість для громади?

- 4 джерела даних:
 - БТІ – по приватизованій нерухомості, але інвентаризацію завершено не всюди
 - ЖЕКи
 - Муніципалітети – по приватній (але не обов'язково приватизованій) нерухомості
 - Форма 1 Погосподарської книги та форма 3 Алфавітної книги домогосподарств – джерело інформації в сільській місцевості
- Проблеми з даними:
 - дані неповні,
 - фрагментовані,
 - рідко є в наявності на електронних носіях.
- Внаслідок цього в моделюванні на наступному слайді представлена неповна оцінка доходного потенціалу

	Загальна сума надходжень – від житлової власності	Загальна сума надходжень – від комерційної власності	% додаткових надходжень до загального фонду (без трансфертів)
Галицький	135,797 грн.	Немає даних	Медіанне – 6,9% Мінімум – 1,1 % Максимум – 22,7%
Косівський	516,233 грн.	48,868 грн.	Медіанне – 18,7% Мінімум – 2,4 % Максимум – 72,4%
Верховинський	61,431 грн.	99,821 грн.	Медіанне – 15,0% Мінімум – 11,8 % Максимум – 27,4%
Краснодонський	74,563 грн.	985,463 грн.	
Антрацитівський	147,164 грн.	497,808 грн.	Медіанне – 9,7% Мінімум – 0,8 % Максимум – 216%

Формула вирівнювання

- Має бути спрощена (особливо, щоб охопити всі три рівні) і стабілізована
- Більший акцент на потребах фінансування, аніж на мережі установ
- Усунення наданих на власний розсуд „додаткових дотацій“
- Виконання заборони міжбюджетних позик, які іноді працюють паралельно до „формального“ механізму вирівнювання
- Ефективна реалізація потребує радикальних змін в принципах норм і зменшення кількості норм витрат та інших елементів центральної регуляторної структури
- Потреби, виміряні не в абсолютних, а у відносних термінах (відношення до середньої національної величини)

Формула вирівнювання – крок 1:

- Освіта
 - Кількість учнів з коефіцієнтом низької щільності населення, мережі поселення
- Культура
 - На душу населення з вагою на користь головних центрів (район обслуговування) і *регіонів з більшою кількістю об'єктів з історичною спадщиною?*
- Охорона здоров'я - не має значення, не децентралізований на рівні громади, але необхідно брати до уваги віковий і статевий склад населення
- Соціальні послуги – кількість людей похилого віку, сиріт, інвалідів, *показники рівня бідності?*
- Більшість інших послуг
 - На душу населення з коефіцієнтами для гірських територій

Формула вирівнювання – крок 2:

- Вся інформація щодо попиту, виражена в одній формулі вирівнювання, що виражає повні потреби витрат місцевого врядування в порівнянні з національною середньою потребою
- Це робить формулу легшою для розуміння
- Це підсилює „загальну мету” (не „цільову мету”) характеру трансферту
- Це засновується на контрольованому демографічному профілі територіальної одиниці

Дані по громадах, необхідні для вирівнювання

- Кількість та щільність населення – проблем немає
- Дані існують, але отримати їх дуже складно – через особливості системи їх зберігання
 - Отримувачі соціальних послуг
 - Оновлені демографічні дані, які з'явилися за час, що пройшов після перепису населення у 2001 році (віковий та статевий склад населення)