



Canadian
URBAN
Institute

Institut
URBAIN
du Canada

ПРОЕКТ З РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ – УКРАЇНА

Проект # Z020640

Замовлення # 7037154

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: ПОТОЧНИЙ СТАН ТА НЕОБХІДНІСТЬ РЕФОРМ

Донор:

*Канадське агентство з міжнародного розвитку
Підрозділ Європи, Близького Сходу та Магрибу*

Провідна виконавча агенція:

Канадський інститут урбаністики

У співпраці з:

*Фундацією міжнародної освіти, канадською партнерською
організацією*

Червень 2006



ЗМІСТ

1. Вступ.....	3
2. Адміністративні аспекти та відносини з центральним урядом: загальний огляд.	4
2.1 Кількість та розмір ОМС.....	4
2.2 Функціонування місцевих органів	5
3. Бюджетний процес на місцевому рівні.....	6
3.1 Планування, виконання та звітування	6
3.2 Слабкий контроль за виконанням делегованих повноважень	7
4. Доходи місцевих бюджетів	9
4.1 Структура доходів місцевих бюджетів України та її міжнародне співставлення ..	9
4.2 Доходи місцевих бюджетів: законодавчі аспекти	13
5. Автономність ОМС щодо здійснення видатків	17
5.1 Структура видатків місцевих бюджетів України та її порівняння з іншими країнами	17
5.2 Принцип субсидіарності та чітке визначення повноважень.....	21
5.3 Видатки місцевих бюджетів в значній мірі регулюються на центральному рівні.....	22
6. Вирішення питань вертикального та горизонтального дисбалансів.....	24
6.1 Останні тенденції.....	24
6.2 Регіональні диспропорції	24
6.3 Механізм функціонування дотації вирівнювання	25
6.4 Цільові трансферти.....	27
7. Місцеві запозичення.....	28
8. Висновки та рекомендації щодо подальшої роботи.....	30
8.1 Децентралізація: територіально – адміністративна реформа.....	30
8.2 Децентралізація: відносини з центральним урядом.....	31
8.3 Децентралізація: доходи місцевих бюджетів.....	33
8.4 Децентралізація: міжбюджетні трансферти.....	33
8.5 Децентралізація: обсяг призначених повноважень	34
8.6 Децентралізація: запозичення.....	34
Додаток 1	35

Перелік таблиць

Таблиця 2.А. Система одиниць адміністративно – територіального устрою в Україні.....	5
Таблиця 4.А. Структура доходів місцевих бюджетів в Україні (% ВВП)	9
Таблиця 4.В.а. Податки ОМС відповідно до класифікації SCG у країнах ОЕСР та у десяти країнах, які щойно приєдналися до ЄС	11
Таблиця 4.В.б. Класифікація податків ОМС. Місцеві бюджети України, 2003-2005 (млн. грн.)	12
Таблиця 4.С. Неподаткові доходи місцевих бюджетів (млн. гривень).....	15
Таблиця 5.А. Видатки бюджету за рівнем бюджету та функціональною класифікацією в Україні (млн. грн.)	19
Таблиця 5.В. Різниця видатків місцевих бюджетів за областями та функціями (2003).....	22
Таблиця 6.А. Міжбюджетні трансферти в Україні.....	24
Таблиця 6.В. Регіональні диспропорції та консолідовані місцеві доходи на рівні області в Україні	25
Таблиця 7.А. Випуск муніципальних облігацій в Україні	29

Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ

1. Вступ

Децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг¹ з потребами та уподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору в цілому через запровадження елементів конкуренції.² Однак, використання переваг бюджетно-податкової децентралізації вимагає забезпечення таких передумов:

- a) достатньої автономності органів місцевого самоврядування (ОМС) у питаннях визначення розміру і структури видатків місцевих бюджетів;
- b) чіткого розподілу видаткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв;
- c) достатнього адміністративного і фінансового потенціалу ОМС для належного виконання покладених на них функцій;
- d) дієвих стимулів та механізмів відповідальності ОМС для забезпечення ефективного надання суспільних благ.

Реформа системи взаємовідносин між рівнями влади, започаткована прийняттям Конституції України і закону про місцеве самоврядування та продовжена після введення в дію положень Бюджетного кодексу (2002), дозволила вирішити деякі з питань бюджетно-податкової децентралізації і зробила відносини між рівнями влади більш прозорими і передбачуваними. Подальші значні кроки удосконалення міжбюджетних відносин було зроблено влітку 2004 із запровадженням Закону “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань”, що визначає міжбюджетні відносини на рівні, що є нижчим ніж область. Однак, багато фундаментальних проблем залишилися досі нерозв'язаними. Перелік таких найбільш важливих проблем включає наступні:

- Неадекватна територіально-адміністративна структура.
- Низький доходний потенціал місцевих бюджетів та недоліки існуючої адміністрації податків.
- Занадто централізоване управління видатками.
- Недоліки системи міжбюджетних трансфертів, та обмежений доступ органів місцевої влади до запозичень.

Проте, більш важливим, є запровадження ефективних міжбюджетних відносин, що гальмується відставанням запровадження реформ в інших секторах економіки.

¹ В даній роботі суспільні товари/послуги означають послуги/товари, що надаються суспільним сектором. Суспільний сектор в Україні включає державний, місцеві бюджети, позабюджетні фонди (Пенсійний фонд та 3 фонди з обов'язкового соціального страхування), державні та комунальні підприємства. В даній роботі мова йде перш за все про товари/послуги, що фінансуються з Державного та місцевих бюджетів.

² OECD Economic Outlook, 2003, p.143

Домінування делегованих повноважень у структурі функціональних повноважень ОМС і централізоване регулювання ставок заробітної плати, рівня зайнятості і матеріальних витрат бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів, суперечить декларованій автономії ОМС. Відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями влади і застаріла система фінансування видатків (що направлена на утримання установи а не надані послуги) підриває стимули ефективної діяльності ОМС і знижує рівень їх відповідальності за виконання суспільно-важливих завдань, що стає причиною суспільних втрат. Відсутність реформ у сфері адміністративно-територіального устрою, успадкованого від колишнього СРСР, є серйозною перешкодою для реальної та ефективної децентралізації суспільних завдань і фінансової незалежності ОМС.

Аналітична доповідь структурована наступним чином: Частина 1 стосується адміністративної та територіальної структури та опису основних видів діяльності центрального уряду та органів місцевого самоврядування. Друга та третя частини присвячені опису доходної та видаткової частин місцевих бюджетів. Систему міжбюджетних трансфертів описано в частині 4. П'ята частина містить інформацію щодо статистики та регулювання місцевих запозичень. Частина 6 містить висновки та рекомендації.

2. Адміністративні аспекти та відносини з центральним урядом: загальний огляд

2.1 Кількість та розмір ОМС

Велика кількість ОМС – серйозна перешкода для децентралізації виконання суспільних завдань та фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

Право на місцеве самоврядування закріплено Конституцією України та більш детально визначено Законом “Про місцеве самоврядування”.

Цей Закон “визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування”. Бюджетний кодекс, ухвалений в 2001 році, визначає засади бюджетного процесу, міжбюджетних відносин тощо.

Таким чином, законодавство України визначає наступні види органів місцевого самоврядування:

- Територіальна громада
- Рада села, селища, міста, голови таких рад, та виконавчі органи
- Ради районів та областей

Додатково, органи місцевого самоврядування можуть утворювати об'єднання для більш ефективного виконання повноважень. Крім того, українське законодавство передбачає можливість укладення контрактів між органами місцевого самоврядування та центральним урядом. Проте останнє недостатньо поширене в практиці України.

Розмір та структура ОМС. Україна - відносно невелика країна з територією 603.5 тис. кв. км. та населенням біля 47 мільйонів чол. Кордони нинішнього адміністративно-територіального устрою України були визначені ще за часів СРСР, коли жодної уваги не приділялось здатності місцевих органів забезпечувати надання населенню суспільних

послуг. Таким чином, кількість територіальних адміністративних одиниць, що знаходяться найближче до громадян є надмірною - їх сьогодні налічується трохи менше 30 тисяч, що свідчить про їх надмірну розпорошеність. Вся структура адміністративно-територіальних одиниць представлена в нижчеподаній таблиці.

Таблиця 2.А. Система одиниць адміністративно – територіального устрою в Україні

Перший рівень	Центральний Уряд		
Другий рівень	Область	АР Крим	Київ, Севастополь
<i>Кількість</i>	24	1	2
Третій рівень	Міста обласного значення		
<i>Кількість</i>	176		
Третій рівень	Райони		
<i>Кількість</i>	490		
Четвертий рівень	Села, селища	Райони у містах	Райони у містах, міста районного значення
<i>Кількість</i>	29867		

Джерело: Статистичний щорічник України 2004, Держкомстат України.

Проблема надмірної розпорошеності місцевих громад найбільше зачіпає ті одиниці місцевого самоврядування, що знаходяться найближче до громадян. В даний час в Україні налічується 12,1 тис. місцевих рад. (Для порівняння: у Польщі функціонує 2,5 тис. одиниць місцевого самоврядування; в Угорщині ця кількість становить близько 3 тисяч. Кількість одиниць місцевого самоврядування в Болгарії дещо нижча та становить близько 280). Надмірна розпорошеність як правило означає, що чисельні сільські ради не мають достатніх фінансових і адміністративних ресурсів для виконання завдань на місцевому рівні³. У цьому випадку, основними проблемами органів місцевого самоврядування є брак фінансових та адміністративних ресурсів. Таким чином, деякі із повноважень, що мають виконуватись органами місцевого самоврядування базового рівня, делегуються на рівень району. Таке делегування порушує принцип субсидіарності і знижує якість надання благ (послуг) на місцевому рівні.

Кількість районів також є занадто великою для належного виконання суспільних функцій, пов'язаних із стимулюванням економічного розвитку та зростання регіонів і надання суспільних благ, які генерують відповідні територіальні зовнішні ефекти. Кількість адміністративних рівнів (чотири) є також надмірною з точки зору міжнародного досвіду. Більше того, територіальні кордони ОМС також нечітко визначені.

2.2 Функціонування місцевих органів

Європейська Спільнота дійшла згоди щодо того, що ефективно місцеве самоврядування може бути посилено у випадку, коли на місцевому рівні створюються органи виконавчої влади, що не підпорядковуються центру проте підзвітні органам місцевого самоврядування.⁴

В Україні ОМС на рівні області та району не мають власних органів виконавчої влади. Але більш негативною є ситуація, коли розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями є недостатньо чітким. Таким

³ Середня кількість населення сільських рад становила близько 1500 у 2001 році. Проте, існують чисельні приклади коли розмір одиниць місцевих рад є меншим за 1000 чоловік, наприклад у випадку Сквирівського (924), Яготинського (915), Обухівського (724), Поліського (505) районів Київської області.

⁴ Європейська Хартія місцевого самоврядування, Частина I, Стаття 3.

чином, вищезазначені органи влади, що наділені дуже подібними повноваженнями, у своїй діяльності часто дублюють один одного.

Місцеві ради можуть передавати виконання деяких повноважень обласним/районним адміністраціям. Проте обласні та районні адміністрації мають ієрархічну структуру. Таким чином, виконавчі органи влади районного та обласного рівня, представлені державними адміністраціями, не є відповідальними на місцевому рівні.

Масштаб завдань, що концентруються в руках місцевих державних адміністрацій, є завеликим. Як зазначалось вище, крім делегування певних повноважень з боку рад, має місце і процес “делегування знизу” – ОМС базового рівня внаслідок обмеженого адміністративного і фінансового потенціалу передають частину повноважень на рівень району. Такий стан речей суперечить Конституції України і Закону про місцеве самоврядування, які стверджують, що ОМС є незалежними, і центральному уряду заборонено втручатися в діяльність ОМС, пов’язану з виконанням їх власних повноважень. Однак, на практиці суттєва частина функцій ОМС виконується місцевими державними адміністраціями, як і видатки місцевих бюджетів, що перебувають під наглядом місцевих адміністрацій.

Крім того, на рівні району та області, планування, виконання, та звітування щодо місцевого бюджету є компетенцією державних адміністрацій. Це означає, що незалежність ОМС на рівні району та області щодо підготовки бюджету є дуже обмеженою, а їх роль звужена до функції затвердження бюджету, представленого державною місцевою адміністрацією.

Ситуація, за якої виконавчі комітети обласних і районних рад підміняються місцевими державними адміністраціями, суперечить принципу автономності ОМС.

Підсумок: Ефективність місцевого самоврядування в Україні підринається на концептуальному рівні. Виявляється, що існуюча адміністративно-територіальна система передбачає функціонування чисельних ОМС, які є дуже різнорідними та подекуди замалими, відповідно мають замалий доходний потенціал та слабкі адміністративні можливості. Таким чином, існуючу структуру можна розглядати як серйозну перешкоду на шляху забезпечення автономії органів місцевого самоврядування та ефективності у наданні суспільних товарів/послуг. Ситуація погіршується також відсутністю органів виконавчої влади ОМС на рівні району та області.

3. Бюджетний процес на місцевому рівні

3.1 *Планування, виконання та звітування*

Планування, виконання та звітування про виконання місцевого бюджету на рівні області та району є компетенцією місцевої державної адміністрації. Це означає, що незалежність місцевого самоврядування на рівні району та області щодо бюджетного процесу є дуже обмеженою, а їх роль фактично звужена до затвердження бюджету, представленого місцевою державною адміністрацією.

Правила бюджетного процесу на місцевому рівні встановлено Бюджетним Кодексом наступним чином. З одного боку Міністерство фінансів доводить до відома АР Крим, органів місцевої державної адміністрації та органів виконавчої влади відповідних рад

інформацію щодо особливостей, пов'язаних з розрахунком проектів бюджету на наступний бюджетний період. З іншого боку, місцеві фінансові органи зобов'язані надавати інформацію Міністерству фінансів, яка необхідна для розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників, та інформацію до Верховної ради для перевірки достовірності цих розрахунків. Головні розпорядники коштів організують розробку бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам в терміни та порядку, що встановлені цими органами. Місцеві фінансові органи зобов'язані проводити аналіз бюджетних запитів та приймати рішення про його включення в проект бюджету.

Після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту Закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів доводить Раді міністрів АР Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, що необхідні для складання проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет. Оновлена інформація надається у тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет.

Основні параметри проектів місцевих бюджетів розраховуються Міністерством фінансів відповідно до даних, наданих місцевими органами влади. Проте цей план бюджету може бути змінений на місцевому рівні. Проект місцевого бюджету має бути ухвалений органами місцевої державної адміністрації та/або виконавчими органами ОМС. Проекти бюджетів АР Крим, області, району, міст республіканського, державного та обласного значення мають бути затверджені у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет. Інші місцеві бюджети мають бути затверджені відповідними представницькими органами місцевого самоврядування у двотижневий термін після прийняття закону про Державний бюджет⁵.

Видатки місцевих бюджетів плануються відповідно до функціональної, економічної, та відомчої класифікації. В той же час в Україні не повністю використовуються плани досягнення результатів інших ніж фінансових.

Виконання бюджету має гарантуватись місцевою державною адміністрацією та/або виконавчими органами ОМС. Місцеві фінансові органи мають координувати загальну організацію та управління місцевого бюджету, координувати діяльність агентів, залучених до бюджетного процесу. Місцеві кошти обслуговуються Державним казначейством. Таким чином, терміни та форми звітності на місцевому рівні встановлюються казначейством. Квартальні та річні звіти мають надаватись відповідним радам у двомісячний термін після завершення бюджетного періоду. Представницькі органи влади мають затвердити звіт або прийняти інше рішення після проведення аудиту рахунковою палатою або бюджетним комітетом відповідної ради.

3.2 Слабкий контроль за виконанням делегованих повноважень :

Українське законодавство не передбачає механізмів та процедур регулярного контролю за виконанням делегованих повноважень. Щодо цієї категорії завдань, то є лише жорсткий контроль напрямків використання коштів ОМС.

⁵ Відповідно до Бюджетного кодексу, Державний бюджет має бути затверджено не пізніше 1 грудня року, що передує плановому.

Виконання місцевих бюджетів контролюється Державним казначейством (починаючи з 2002 року). Відповідно до законодавства аудит місцевих видатків має виконуватись Державним контрольно – ревізійним управлінням (КРУ) та місцевою службою аудиту. Зовнішній аудит має виконуватися Рахунковою Палатою.

Насправді, КРУ є єдиним органом, що у деяких випадках та в певних межах контролює фіскальні транзакції ОМС. Проте перевірки, що проводяться КРУ, не є регулярними та переважно проводяться на рівні бюджетних установ. КРУ зобов'язана контролювати кожну бюджетну установу щонайменше раз на 4 роки, проте жодного зобов'язання не встановлено щодо перевірки місцевих бюджетів. В той же час Рахункова палата має дуже обмежену спроможність.

4. Доходи місцевих бюджетів

4.1 Структура доходів місцевих бюджетів України та її міжнародне співставлення

Стаття 9 Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС) містить такі положення стосовно доходів місцевих бюджетів:

- ✓ ОМС повинні мати право в межах загальнонаціональної економічної політики на отримання адекватних власних фінансових ресурсів з правом розподіляти їх без обмежень в межах своєї компетенції.
- ✓ Фінансові ресурси ОМС мають бути співставними з повноваженнями, що встановлені Конституцією та законом.
- ✓ Принаймні частина фінансових ресурсів ОМС має надходити від місцевих податків та зборів, для яких, у визначених статутом межах, вони мають право встановлювати ставки.

Таблиця 4.А. Структура доходів місцевих бюджетів в Україні (% ВВП)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Доходи не враховуючи трансферти	8.3	8.6	8.6	8.4	6.6	7.3	
Власні доходи, включаючи				2.5	2.5	2.0	2.2
- Плата за землю		0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
- Податок з власників самохідних механізмів		0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
- Місцеві податки		0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
- Податок з прибутку підприємств, що перебувають у комунальній власності		0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
- Власні доходи бюджетних установ		0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7
- Продаж майна		0.1	0.2	0.3	0.4	0.3	0.5
Закріплені доходи				6.1	5.9	4.6	5.1
- включаючи податок з доходів фізичних осіб		3.8	4.3	4.8	5.0	3.6	4.0
Міжбюджетні трансферти	2.6	3.5	3.9	4.4	4.9	5.6	
Дотації	2.4	2.1	1.9	2.2	2.1	2.7	
Субвенції	0.2	1.5	2.0	2.2	2.7	3.0	
Всього доходів	10.9	12.1	12.5	12.8	11.5	12.9	

Джерело: Звіти Державного казначейства, власні розрахунки.

Примітка: Доходи представлено відповідно до класифікації, що діє в Україні. Розподіл доходів на власні та закріплені було встановлено бюджетним Кодексом (2001).

Питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП та у доходах консолідованого бюджету є відносно високою та становила 13% та 44% відповідно у 2005 році. Структуру доходів місцевих бюджетів України представлено в таблиці 4.А. Як видно з таблиці, збільшення місцевих доходів протягом 2000-2005 (2% ВВП) відбулось переважно завдяки зростанню трансфертів до ОМС з Державного бюджету (3% ВВП). Протягом цього періоду інші доходи зменшилися майже на 1% ВВП, а їх питома частка у загальних доходах місцевих бюджетів впала з 76% до 56%. Необхідно відзначити, що, незважаючи на те, що питома вага більшості власних доходів місцевих бюджетів у ВВП зменшилась, надходження від податку з доходів фізичних осіб та власні доходи бюджетних установ, що є основними доходами місцевих бюджетів, зросли на 0,2% та 0,1% ВВП відповідно.

Класифікація доходів ОМС відповідно до (ОЕСР/SCG) представлено в таблиці 4.В.а
Класифікація SCG передбачає наступні групи доходів ОМС:

- (a) ОМС визначає ставки податку та базу оподаткування
- (b) ОМС визначає лише ставку податку
- (c) ОМС визначає лише базу оподаткування
- (d) Розподіл податків
 - (d.1) ОМС визначає частину розподілу податків
 - (d.2) Розподіл податків змінюється лише за згодою ОМС
 - (d.3) Розподіл податків встановлюється лише на центральному рівні та закріплений законодавством
 - (d.4) Розподіл податків встановлюється лише на центральному рівні законом про бюджет
- (e) Центральний уряд визначає ставку та базу оподаткування.

У випадку (a) та (c) ОМС мають значний вплив на податки. В Україні частина таких податків у загальних доходах місцевих бюджетів дуже мала та не перевищує рівня 5%. Близько 2% місцевих податків було важко розподілити між групами e та b через технічні причини. Категорії доходів d.1 та d.2 представлені надходженнями, щодо яких ОМС мають обмежений вплив. Інші категорії доходів є податками, що встановлюються на місцевому рівні та є схожими на нецільові трансферти до місцевих бюджетів. Ця група доходів є найбільш значною для України, а їх питома вага у місцевих податках складає близько 80%. Наведена статистика вказує на те, що ситуація в Україні є діаметрально протилежною щодо ситуації в країнах ОЕСР з високим рівнем доходів, де ОМС отримують лівову частку доходів від податків категорії (a) (наприклад, Канада, Нідерланди, Швеція, Англія), (b) (наприклад, Фінляндія, Франція, Італія, Японія, Норвегія) та/або (d.1) та (d.2) (наприклад, Німеччина).

Ситуація в Україні є близькою до країн, які щойно приєдналися до Європейського Союзу. Ці країни отримують трохи менше ніж 17% місцевих податкових доходів від надходжень категорії (a) та (c), а решту – від доходів категорій (d.3), (d.4), та (e).

Таким чином, хоча частка доходів ОМС України є відносно великою, це нівелюється низькою автономністю доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 4.В.а. Податки ОМС відповідно до класифікації SCG у країнах ОЕСР та у десяти країнах, які щойно приєдналися до ЄС

	(a)	(b)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	Всього
Болгарія (2000)	0	0	0	0	0	39	61	0	100
Чехія (1999)	2.7	5.6	0	0	0	91.7	0	0	100
Естонія (1999)	0	9.2	0	0	0	90.8	0	0	100
Угорщина (1999)	49.2	0	0	0	0	0	50.8	0	100
Латвія (1999)	0	0	0	0	0	0	0	100	100
Литва (1999)	0	0	0	0	0	0	0	100	100
Польща (1999)	0	41.9	0.6	0	0	57.6	0	0	100
Румунія (2000)	0	6	0.6	0	0	0	75	18.4	100
Словаччина (2000)	7	28.2	0	0	0	0	64.8	0	100
Словенія (2000)	16.7	0.6	0.4	0	0	82.3	0	0	100
Середнє	7.6	9.2	0.2	0	0	36.1	25.2	21.8	100
Бельгія (2001)	3.7	51.3	0	0	44.4	0.3	0.3	0	100
Данія (2001)	0	94.4	0	0	0	3.5	0	2.1	100
Фінляндія (2001)	0	83	0	0	0	17	0	0	100
Німеччина (2001)	1	55.3	0	0	43.6	0	0	0	100
Греція (2001)	0	13.9	0	0	0	41.9	0	44.2	100
Ісландія (2001)	7.2	92.8	0	0	0	0	0	0	100
Ірландія (2001)	0	55.1	0	0	0	0	0	44.9	100
Японія (2001)	0.1	91.1	0	0	0	0	0	8.8	100
Нідерланди (2001)	98.8	0	0	0	0	0	0	1.2	100
Іспанія (2001)	51.3	35	0	0	5.6	8.1	0	0	100
Швеція (2001)	0	100	0	0	0	0	0	0	100
Англія (2001)	0	100	0	0	0	0	0	0	100
Середнє	21.8	64.3	0	0	7.8	5.9	0	8.4	100
Україна (2005)	0	4	0	0	0	13	0	83	100

Джерело: Dan Steagarescu (2001) "Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and recent international trends", own calculations for Ukraine, OECD Centre for Tax Policy and Administration "Fiscal Decentralisation in EU applicant state and selected EU member states", report prepared for the workshop on "Decentralisation: Trends, perspective and issues at the threshold of EU enlargement 2002", Paris, September 2002.

Таблиця 4.В.в. Класифікація податків ОМС. Місцеві бюджети України, 2003-2005 (млн. грн.)

	2003							
Категорія	a	b	d.3	d.3,b*	d.4	e	e,b*	Всього
1000 Податки на доходи, прибуток, капітал		245				13,426		13,672
2000 Внески на соц. страхування								
3000 Податки на фонд оплати праці та робочу силу								
4000 Податок на майно								
5000 Податки на товари та послуги		592	8	2,040	105	600	362	3,707
6000 Інші податки	3							3
Всього	3	838	8	2,040	105	14,026	362	17,382

	2004							
Категорія	a	b	d.3	d.3,b*	d.4	e	e,b*	Всього
1000 Податки на доходи, прибуток, капітал		245				12,470		12,715
2000 Внески на соц. страхування								
3000 Податки на фонд оплати праці та робочу силу		150						150
4000 Податок на майно								
5000 Податки на товари та послуги		395	38	2,304	44	659	512	3,952
6000 Інші податки		10						10
Всього		800	38	2,304	44	13,129	512	16,828

	2005							
Категорія	a	b	d.3	d.3,b*	d.4	E	e,b*	Всього
1000 Податки на доходи, прибуток, капітал		254				16,425		16,678
2000 Внески на соц. страхування								
3000 Податки на фонд оплати праці та робочу силу		153						153
4000 Податок на майно								
5000 Податки на товари та послуги		431	57	2,732	64	833	669	4,786
6000 Інші податки		14						14
Всього		852	57	2,732	64	17,258	669	21,632

Джерело: Звіти Державного казначейства щодо виконання бюджетів відповідного року. Власні розрахунки.

4.2 Доходи місцевих бюджетів: законодавчі аспекти

Таким чином, Бюджетний кодекс розрізняє дві частини доходів, не враховуючи міжбюджетні трансферти: власні доходи (що мають використовуватись для фінансування власних повноважень та, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів), та закріплені державні податки (які мають бути направлені для виконання делегованих повноважень та, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів). Відповідно до закону про систему оподаткування в Україні податки в країні мають впроваджуватись виключно законами. Проте до цього часу види місцевих податків та зборів, межі встановлення їх ставок та порядок їх обчислення визначаються Декретом КМУ. Всі податки та збори мають адмініструватись Державною податковою службою.

Перелік податків та зборів другої групи доходів включає податок з доходів фізичних осіб, плату за землю, податок з власників транспортних засобів та самохідних механізмів, державне мито, плату за ліцензії на певні види господарської діяльності, що видаються районними державними адміністраціями, плату за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що здійснюється відповідними районними державними адміністраціями, плату за торговий патент, адміністративні штрафи, що накладаються відповідними районними радами, єдиний податок для приватних підприємців у частині, що належить відповідному бюджету.

Бюджетний кодекс визначає досить широкий перелік доходів місцевих бюджетів, що не беруться до уваги при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Перелік статей надходжень включають: (1) місцеві податки та збори, (2) плату за землю (100% для Києва та Севастополя, 75% для міст республіканського та обласного значення, 60% для бюджетів сіл, селищ, та їх об'єднань), (3) податок з власників транспортних засобів та самохідних механізмів у встановлених частинах, (4) надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами; (5) податок на промисел, (6) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади; (7) плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету; (8) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, (9) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування; (10) плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності; (11) надходження від місцевих грошово-речових лотерей; (12) плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених статтею 17 цього Кодексу; (13) гранти та дарунки; (14) власні надходження бюджетних установ, (15) податок на прибуток підприємств комунальної власності; (16) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; (17) інші доходи.

Основним елементом закріплених доходів є податок з доходів фізичних осіб, який генерує левову частку доходів місцевих бюджетів. Податок з доходів фізичних осіб було запроваджено у 2003 році законом №889-IV “Про податок з доходів фізичних осіб”. Цей податок замінив податок з доходів громадян, який передбачав прогресивну шкалу оподаткування⁶ доходів. Ставку нового податку встановлено на рівні 13% (15% починаючи з січня 2007 року). Для осіб з низьким рівнем доходів закон передбачає податковий кредит⁷.

⁶ Ставки податку було встановлено в межах 10%-40%. Рівні доходів, до яких застосовувалися ставки було визначено на базі неоподаткованого мінімуму, індексація якого не проводилася довго незважаючи на значні рівні інфляції.

⁷ Право на податковий кредит визначається виходячи з рівня прожиткового мінімум. Рівень пільги залежить від розміру мінімальної заробітної плати. Розмір податкової пільги було збільшено поступово з часів запровадження нового податку з 30% мінімальної заробітної плати у 2003 році. Починаючи з 2007 року, розмір пільги має становити 100% мінімальної

Новий податок має досить широку базу оподаткування із деякими виключеннями (наприклад, відсотки на банківські депозити звільнені від оподаткування до 2010 року). Проте основні доходи отримуються від оподаткування у джерела заробітної плати відповідно до принципу реєстрації певного підприємства.

Доходи від податку на доходи фізичних осіб розподіляються між різним рівнем бюджетів відповідно до Бюджетного Кодексу. Зокрема, Київ та Севастополь (міста із спеціальним статусом) отримують 100% цього податку, зібраного на їх території. До доходів бюджетів міст республіканського (Крим) та обласного значення належить 75% податку з доходів фізичних осіб. Бюджети АР Крим та області отримують 25% податку з доходів фізичних осіб, зібраних на їх території. Районні бюджети отримують 50% зібраних доходів від цього податку. Доходи міст районного значення, сіл, селищ, та їх об'єднань включають 25% податку з доходів фізичних осіб, зібраних на їх території. Доходи районів у містах мають бути розподілені відповідно до повноважень закріплених відповідною радою. Єдиний податок для приватних підприємців повністю закріплений за відповідним місцевим бюджетом та визначається на місцевому рівні в межах встановлених законодавством.

Наступним важливим податком, що наповнює місцевий бюджет є плата за землю. Плата за землю була запроваджена законом “Про плату за землю” № 2535 на самому початку незалежності України. З того часу закон часто змінювався. Ставки плати за землю визначаються в залежності від цілей використання землі. Ставки плати за землю встановлюються на центральному рівні, проте ОМС можуть диференціювати ставки податку для земельних ділянок за виключенням земель сільськогосподарського призначення. База оподаткування визначається Державним комітетом земельних ресурсів, що зобов'язаний використовувати методологію, ухвалену Кабінетом Міністрів (1995). Доходи від плати за землю розподіляються між бюджетами відповідно до Бюджетного Кодексу. Зокрема, АР Крим та обласні бюджети отримують 25% плати за землю. Районні бюджети отримують 15% плати за землю. Частина плати за землю, що залишається в бюджетах сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань дорівнює 60%. В бюджетах Києва та Севастополя залишається 100% плати за землю, в той час як міста республіканського та обласного значення мають право на 75% плати за землю.

Адміністрування плати за землю пов'язано з низкою проблем. Для початку відзначимо, що визначення самої бази оподаткування залишається проблемою. У випадку, коли вартість землі не визначено, податкове зобов'язання визначається в залежності від цілей використання землі та розміру населеного пункту. Базою оподаткування в такому випадку виступає фізичний розмір земельної ділянки. Протягом тривалого часу, доходи від податку за землю було зменшено за рахунок пільг встановлених переважно на центральному рівні. Більше того, виробники аграрної продукції можуть обирати фіксований сільськогосподарський податок, що є спрощеною формою оподаткування.

Податок з власників транспортних засобів та самохідних механізмів запроваджено законом “Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів” №1963-ХІІ від 9 квітня 1993 року. Специфічні ставки оподаткування встановлено на центральному рівні в залежності від типу транспортного засобу. Податок з власників транспортних засобів сплачується до бюджету в залежності від міста реєстрації

заробітної плати. Обидва параметри (мінімальна заробітна плата та мінімальний прожитковий мінімум) затверджуються Верховною Радою та мають переважно політичне підґрунтя.

транспортного засобу. Відповідно до законодавства, доходи від цього податку мають направлятися на фінансування доріг місцевого значення.

Відповідно до Закону України про систему оподаткування в Україні, ОМС мають право встановлювати ставки для низки податків та зборів у встановлених декретом КМУ межах. Протягом 2002-2005 частка місцевих податків та зборів у ВВП постійно зменшувалася - з 0,25% ВВП до 0,1% ВВП. Вага місцевих податків та зборів у загальних доходах місцевих бюджетів також скорочувалася з 1,9% до 1,1% протягом 2002-2005 років.

Серед існуючих місцевих податків найбільш важливим є комунальний податок та ринковий збір, доходи від яких становили відповідно 28% та 58% місцевих податків та зборів у 2005 році. Інші місцеві податки та збори можна ранжувати за доходним потенціалом у наступному порядку: видача ліцензій за розміщення торгового об'єкту, податок з реклами, дозвіл за використання місцевої символіки, збір за паркування автотранспорту, курортний збір, збір за видачу ордеру на квартиру, збір за участь у бігах на іподромі, збір за право проведення кіно і телезйомок, збір за проведення місцевих аукціонів/лотерей.

Кількість цих податків та зборів є надлишковою (15), визначення податкового зобов'язання більшості таких податків та зборів пов'язано з розміром неоподаткованого мінімуму, який довгий час не переглядався. Адміністрування цих податків та зборів пов'язано з низкою проблем. Але адміністрування деяких податків та зборів може бути вдосконалено, наприклад, шляхом зміни термінів та підвищення ставок податку з реклами, зміни органу, який збирає ринковий збір.

Неподаткові доходи місцевих бюджетів представлені переважно власними доходами бюджетних установ⁸ (Таблиця 4.С), що є досить непрозорим джерелом наповнення місцевих бюджетів. Наприклад у 2005 році більше ніж 1,5 млрд. грн. таких доходів було отримано у вигляді "благодійних внесків" та інших платежів⁹. Інша частина доходів отримується у вигляді плати за послуги, що надаються бюджетними установами. Питома вага обох видів доходів у ВВП з часом зменшується.

Таблиця 4.С. Неподаткові доходи місцевих бюджетів (млн. гривень)

	2003	2004	2005
Неподаткові доходи	2392	2148	3527
Доходи від власності та підприємницької діяльності	95	151	209
Адміністративні збори, некомерційний продаж	322	440	442
Штрафи та санкції	22	21	22
Інші неподаткові доходи	68	-718	132
Власні доходи бюджетних установ	1885	2254	2721
Доходи від операцій з капіталом	1040	1683	2079
Включаючи доходи від продажу основних фондів	726	1068	1110
Доходи від продажу землі та нематеріальних активів	313	616	968
Цільові фонди	521	603	1107
Всього	22547	22742	30301

⁸ Це джерело доходів місцевих бюджетів з'явилося у 2000 році внаслідок включення позабюджетних фондів до бюджетів. Таким чином цей крок необхідно вважати покращенням відповідно до правил прозорості суспільних фінансів.

⁹ Законодавство України передбачає деякі податкові пільги (наприклад, у випадку податку на прибуток підприємств) для тих платників податку, що здійснюють благодійні внески до місцевих бюджетів.

Джерело: Звіти Державного казначейства про виконання бюджету

Інші джерела доходів, що включають доходи від операцій з капіталом (продаж майна, землі, нематеріальних активів ОМС), адміністративні штрафи та санкції, плата за послуги, спеціальні цільові фонди, дивіденди від підприємств, що перебувають у комунальній власності є досить малими.

На даний момент у Верховній Раді знаходиться декілька законів, що передбачають розширення доходів місцевих бюджетів. Серед інших пропонується запровадити податок на майно. Проте, ефективне запровадження цього податку пов'язано з низкою проблем, які включають також реформи в інших сферах.

5. Автономність ОМС щодо здійснення видатків

5.1 Структура видатків місцевих бюджетів України та її порівняння з іншими країнами

В Україні значна частина суспільних завдань фінансується з місцевих бюджетів. З часів бюджетної реформи 2002 року питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП дещо збільшилась, та рухаючись за тенденцією фіскальної експансії двох попередніх років майже досягла рівня 13% ВВП на кінець 2005 року. Цей показник фіскальної децентралізації є дещо замалим в порівнянні з країнами ОЕСР з високим рівнем доходів (20%), проте є співставним з країнами, що нещодавно приєдналися до ЄС (10%). В той же час частка видатків у видатках консолідованого бюджету зменшилась з 46% до 38%. Ця тенденція супроводжувалась збільшенням фінансування з Державного бюджету соціальних зобов'язань, фонду оплати праці та зменшенням інвестицій, що фінансуються з місцевих бюджетів.

У розрізі рівнів бюджетів, 47% місцевих видатків здійснюються з бюджетів міст обласного та республіканського значення, 15%-здійснюються з бюджетів районного рівня та відповідних бюджетів сіл, селищ, та міст районного значення, та 38%-з бюджетів областей та АР Крим.¹⁰

Загальна структура видатків місцевих бюджетів в Україні є співставною зі структурою місцевих бюджетів інших країн. Таким чином, відносно мала частка місцевих ресурсів витрачається на загальнодержавні функції, економічну діяльність, громадський порядок та оборону, що є економічно обґрунтованим. В інших країнах ці функції також в основному фінансуються з Центрального бюджету за деякими виключеннями.

Подібно до більшості інших країн, пріоритети видатків місцевих бюджетів в Україні представлені фінансуванням послуг в сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту, що складають приблизно 70% видатків місцевих бюджетів, що враховують міжбюджетні трансферти. Серед цих послуг послуги з освіти є найбільш пріоритетними – на них припадає близько 30% ресурсів місцевих бюджетів. Ступінь децентралізації послуг з освіти для України є вищим за середній показник частки видатків на освіту, що фінансується з місцевих бюджетів країн ЄС та тих, які нещодавно приєдналися до ЄС. Проте цей рівень є співставним з часткою видатків на освіту, що здійснюються з місцевих бюджетів Болгарії та Словенії, що є лідерами децентралізації освітніх послуг. Частка ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети на фінансування послуг з освіти в Україні (більш ніж 4% у 2005 році) також перевищує середні показники країн ЄС та країн, які нещодавно приєдналися до ЄС.

Таким же чином ОМС в Україні спрямовують відносно більшу частку місцевих ресурсів на фінансування повноважень з охорони здоров'я навіть порівняно з Данією, якій притаманні високі рівні децентралізації послуг з охорони здоров'я. Проте цей ефект нівелюється відносно низькою часткою ВВП, що перерозподіляється через місцевий бюджет.

В той же час Україна витрачає відносно меншу частку місцевих ресурсів на соціальний захист. Ця функція є більш централізованою. Порівняно невелика частина місцевих ресурсів спрямовується на фінансування повноважень сфери житлово-комунального господарства. Проте цей факт не може бути поясненим присутністю високого ступеня залучення приватного капіталу та/або високою ефективністю сектора.

¹⁰ Джерело: видання Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України "Кур'єр місцевого самоврядування" №8 листопад 2004.

Обсяг трансфертів до Державного бюджету з місцевих бюджетів має тенденцію до зменшення, що, можливо, може слугувати індикатором того, що місцевим бюджетам бракує коштів.

Таблиця 5.А. Видатки бюджету за рівнем бюджету та функціональною класифікацією в Україні (млн. грн.)

2002									
	Код	Зведений	Державний	Обласний	Міста республіканського, обласного значення	Районні	Міста районного значення	Селища	Села
Загальнодержавні функції	100	8589	6872	465	601	220	48	64	319
Обслуговування боргу	170	2954	2870	69	8	7	0	0	0
Оборона	200	3536	3536	0	0	0	0	0	0
Громадський порядок	300	5040	4677	208	101	46	2	2	4
Економічна діяльність	400	7201	5581	932	516	78	29	25	39
Охорона навколиш. середовища	500	662	528	99	25	4	3	2	1
ЖКХ	600	1408	51	190	824	165	76	64	37
Охорона здоров'я	700	7538	1582	2187	1996	1463	13	52	245
Освіта	900	12269	4989	972	2764	2927	184	168	265
Соціальний захист	1000	12644	7273	1199	2203	1943	7	6	13
Всього, враховуючи трансферти		60319	35530	3704	9271	7039	369	400	1005
2003									
	Код	Зведений	Державний	Обласний	Міста республіканського, обласного значення	Районні	Міста районного значення	Селища	Села
Загальнодержавні функції	100	10018	7863	617	703	292	59	81	403
Обслуговування боргу	170	2644	2582	49	8	6	0	0	0
Оборона	200	5277	5277	0	0	0	0	0	0
Громадський порядок	300	5844	5705	69	39	19	1	5	5
Економічна діяльність	400	12215	9187	1697	890	236	63	59	84
Охорона навколиш. Середовища	500	921	726	124	41	9	4	6	9
ЖКХ	600	1823	83	190	1124	212	91	71	53

Охорона здоров'я	700	9708	2352	2643	2550	1864	13	63	314
Освіта	900	14978	5736	1213	3460	3883	206	181	300
Соціальний захист	1000	12953	6816	1247	2414	2452	7	6	13
Всього, враховуючи трансферти		75792	44391	8441	11467	9247	457	493	1297
2004									
	Код	Зведений	Державний	Обласний	Міста республіканського, обласного значення	Районні	Міста районного значення	Селища	Села
Загальнодержавні функції	100	12314	9655	755	1009	194	71	99	531
Обслуговування боргу	170	3221	3097	112	8	3	0	0	0
Оборона	200	6176	6176	0	0	0	0	0	0
Громадський порядок	300	7876	7728	77	34	21	1	7	7
Економічна діяльність	400	19617	15177	2210	1593	253	92	97	194
Охорона навколиш. Середовища	500	1183	896	196	52	9	14	8	8
ЖКХ	600	2680	132	358	1791	68	130	124	89
Охорона здоров'я	700	12159	3448	3098	9160	1977	11	78	387
Освіта	900	18343	7209	1448	4819	4025	243	220	379
Соціальний захист	1000	19495	12318	1536	2758	2857	8	6	12
Всього, враховуючи трансферти		102538	63735	10443	15647	9709	586	665	1754

Джерело: Статистичний щорічник Міністерства фінансів.

5.2 Принцип субсидіарності та чітке визначення повноважень

Нечіткий розподіл повноважень між рівнями влади є однією з найбільш гострих проблем правової і фінансової системи України, що виявляється у

- ігноруванні економічних критеріїв при розподілі повноважень і видаткових зобов'язань;
- дублюванні деяких видаткових зобов'язань на різних рівнях.

Ігнорування економічних критеріїв при розподілі функціональних повноважень і видаткових зобов'язань:

Для забезпечення ефективного надання суспільних благ розподіл повноважень між рівнями влади має базуватись на таких економічних критеріях:

- субсидіарності – наближення надання суспільних благ до їх споживачів,
- територіальної еквівалентності – відповідності рівня, відповідального за надання певної послуги, сфері її споживання,
- економії від масштабу (концентрації надання суспільних благ на вищому рівні у випадку зниження витрат на їх виробництво).

Розподіл фінансування повноважень закріплено бюджетним Кодексом за різними рівнями бюджетів. Відповідно до Бюджетного Кодексу, ОМС мають виконувати власні та делеговані повноваження. Перелік власних повноважень ОМС включає місцеву пожежну охорону; позашкільну освіту; соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення), місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі, спортивні програми місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство, заходи з організації рятування на водах; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин; інше. Делеговані повноваження ОМС включають, надання послуг загальної середньої освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтва, соціального захисту та більш детально визначені в Додатку 1.

Проте на практиці Бюджетним кодексом було зафіксовано наявну систему розподілу повноважень між рівнями влади на основі відомчої підпорядкованості об'єктів, що була успадкована від колишнього СРСР. В рамках такої системи за фінансування певних суспільних благ і відповідних бюджетних установ відповідає той рівень влади, якому ці установи підпорядковуються. Схема підпорядкованості бюджетних установ не зазнала істотних змін з часів СРСР і не була побудована на економічних критеріях, описаних вище. Таким чином, розподіл видаткових зобов'язань між рівнями влади не спирається на чіткий розподіл функціональних повноважень.

Чіткий розподіл функцій як між центром та ОМС, так і між різними рівнями місцевих бюджетів, не знайшов повного відображення в законодавстві України. Таким чином, це є проблемою не тільки запровадження існуючих положень законодавства, але й недоліком самого законодавства.

Дублювання певних видаткових зобов'язань на різних рівнях влади: Незастосування економічних критеріїв при розподілі видаткових зобов'язань між рівнями влади та відсутність чіткого законодавчого регулювання має своїм наслідком дублювання на різних рівнях. Наприклад, зобов'язання щодо надання послуг з дошкільної освіти і загальної середньої освіти покладено на міста, села, селища і райони. Первинна медико-санітарна допомога, стаціонарне і амбулаторне лікування визначені як функції міст, сіл, районів і

областей. Органи влади районного і обласного рівня відповідають за розвиток фізичної культури і спорту. Нечіткий розподіл видаткових зобов'язань стає причиною конфліктів між різними рівнями державного управління щодо фінансування певних програм і об'єктів.

В українському законодавстві відсутній принцип “презупції місцевого самоврядування”, згідно з яким функції, не віднесені законодавством до певного рівня влади, вважаються функціями місцевого самоврядування. Така система утруднює розподіл повноважень між рівнями влади і веде до втрати ефективності у процесі надання суспільних благ.

Всі факти, наведені вище, суперечать положенням ЄХМС, яка стверджує, що повноваження, надані місцевим органам, мають бути повними і виключними.

5.3 Видатки місцевих бюджетів в значній мірі регулюються на центральному рівні

Коефіцієнт варіації видатків місцевих бюджетів на душу населення за областями вказує на те, що більше половини місцевих видатків у 2003 році мало значення 0,1. Це означає, що в середньому видатки місцевих бюджетів на освіту та охорону здоров'я на душу населення є досить однорідними в Україні.¹¹ Коефіцієнт варіації видатків на душу населення на соціальний захист (вага цієї функції в загальних видатках місцевих бюджетів перевищує 20%) має досить велике значення та становив 1,02 у 2003 році. Цей факт може бути пояснений різницею у встановлених тарифах на послуги, що надаються комунальними підприємствами, та різницею рівнів бідності. Коефіцієнт варіації середніх видатків на душу населення за іншими функціями мають переважно велике значення. Це може бути результатом залишкового розподілу ресурсів на виконання інших функцій.

Таблиця 5.В. Різниця видатків місцевих бюджетів за областями та функціями (2003)

	Загальн одержавний функції	Грома дський порядо к	Освіта	Охоро на здоров 'я	Соціальни й захист	ЖКХ	Культу ра	Економіч на діяльніст ь	Охорона навк. середовища	Надзвичай ний стан	Субвенції ї	Інше
Коефіцієнт варіації	0.2	1.0	0.1	0.1	1.0	0.6	0.2	0.4	1.9	0.8	0.8	4.3
Вага (% місцевих видатків)	4.7	0.3	31.4	25.3	22.5	5.2	5.2	9.8	0.1	0.2	0.9	1.0

Джерело: Статистичний бюлетень Міністерства фінансів за 2003 рік, власні розрахунки

Надмірна централізація бюджетних відносин в Україні пояснюється:

- переважанням делегованих повноважень у видатках місцевих бюджетів;
- регламентацією видатків місцевих бюджетів шляхом централізованого встановлення різноманітних норм і правил;

Обсяг ресурсів, що направляються на фінансування власних повноважень є дуже обмеженим. Так, наприклад у 2004 році, він оцінювався на рівні 6% видатків місцевих бюджетів.¹² Таким чином, у структурі видатків місцевих бюджетів домінують видатки на фінансування делегованих повноважень, що передані на місцевий рівень задля забезпечення наближення послуг до тих, хто їх отримує.

Таким чином, основна частина повноважень ОМС представлена делегованими повноваженнями.

¹¹ В даному випадку ми не брали до уваги м. Київ через його спеціальний статус.

¹² Пояснювальна записка до проекту бюджету 2005

Домінування делегованих повноважень на практиці означає, що місцеві бюджети слугують інструментом економічної політики центрального уряду. Це суперечить Конституції України і закону про місцеве самоврядування, які наділяють ОМС досить значними повноваженнями і гарантують їх повну незалежність. Крім того, порушуються положення ЄХМС, згідно з якими суспільні повноваження мають виконуватися, переважно, тими гілками влади, що знаходяться найближче до громадян.

Масштаби і механізми виконання делегованих повноважень ОМС визначаються центральним урядом. Окрім загальнозживаних механізмів державних закупівель та здійснення інвестицій існують також різноманітні норми видатків, що встановлюються на центральному рівні та є обов'язковими як при виконанні делегованих, так і **власних (!)** повноважень. Наприклад, такі норми включають: норми будівництва, ліміти зайнятості, встановлення заробітної плати, матеріальні видатки бюджетних установ, вимоги щодо надання певного переліку медичних препаратів верствам населення з низьким рівнем доходу, обладнання для установ охорони здоров'я, інше.

Таким чином, крім всього іншого, виконання повноважень не сприяє орієнтації на результат та не містить стимулів для ефективного надання товарів/послуг та провокує політичні дебати на центральному рівні.

Встановлення норм виконання видатків на центральному рівні також означає, що центральний уряд прямо регулює видатки місцевих бюджетів. В принципі норми видатків можуть та мають використовуватись як інструмент для планування видатків та контролю за фінансуванням делегованих повноважень, як це робиться в багатьох країнах. Проте вони не мають застосовуватись у випадку власних повноважень ОМС. Це підриває автономність ОМС у плануванні та виконанні бюджету. Крім того, обсяги ресурсів, що мають використовуватись для досягнення певної мети, розраховуються відповідно до норм встановлених на центральному рівні та направляються на фінансування делегованих повноважень, не можуть бути перерозподілені ОМС задля задоволення місцевих потреб. Переважання видатків на оплату праці та соціальний захист у видатках місцевих бюджетів разом з нормами встановленими на центральному рівні обмежує інвестиційну діяльність ОМС. Видатків місцевих бюджетів на центральному рівні також обмежує можливість ОМС щодо реструктуризації бюджетного сектора (наприклад вони не можуть перерозподілити кошти між бюджетними установами навіть якщо це є доцільним).

Брак фіскальної автономії також підриває підзвітність ОМС місцевому населенню, оскільки переміщує політичну відповідальність за “провали” у наданні суспільних благ на вищий центральний рівень.

6. Вирішення питань вертикального та горизонтального дисбалансів

6.1 Останні тенденції

Як витікає з нижчеподаної таблиці, роль трансфертів з Державного бюджету має тенденцію до збільшення у структурі доходів місцевих бюджетів в Україні. Їх питома вага у загальних доходах місцевих бюджетів майже подвоїлась за період 2000-2005 років. Існує два основних типи трансфертів з Державного бюджету: дотації вирівнювання та цільові трансферти (субвенції), що надаються ОМС для виконання різноманітних делегованих повноважень, включаючи фінансування інвестиційної діяльності в регіоні, подолання наслідків природних катаклізмів, надання соціальної допомоги людям з низьким рівнем доходів, яка гарантується на центральному рівні. З часом через трансферти з центрального бюджету передається все більше і більше коштів місцевим бюджетам. Частка таких потоків у загальних трансфертах складає близько 50%. Питома вага дотації вирівнювання у ВВП збільшилась протягом 2000-2005 років з 2,4% до 2,7% ВВП.

Таблиця 6.А. Міжбюджетні трансферти в Україні

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Трансферти з державного до місцевих бюджетів, млн. грн.	4.4	7.2	8.8	11.7	16.8	23.4
З яких дотації вирівнювання	4.1	4.2	4.3	5.9	7.4	11.1
З яких цільові субвенції	0.3	3.0	4.3	5.8	9.5	12.3
Трансферти з місцевих до Державного бюджету, млн. грн.	1.4	2.5	2.9	2.4	2.4	1.5
Частка трансфертів з Державного бюджету у загальних доходах місцевих бюджетів, %	23.7	29.1	31.2	34.2	42.5	43.5

Джерело: Звіти Державного казначейства про виконання бюджетів, власні розрахунки

6.2 Регіональні диспропорції

На загальному фоні дуже виділяється розвиток міста Київ, що має спеціальний статус та виконує спеціальні функції столиці. Київ асоціюється з найвищими показниками доданої вартості на душу населення, рівнем заробітної плати, інвестицій, та найвищим рівнем економічного розвитку. Різниця між показником валової доданої вартості для м. Києва та області з найнижчим рівнем доданої вартості на душу населення значно збільшилась протягом 2000-2003 років - з 4 до 6 разів. Відповідно до критерію доданої вартості на душу населення, за Києвом йдуть Донецька та Дніпропетровська області, що історично є індустріальними центрами країни. Група областей з низьким рівнем доданої вартості на душу населення включають Тернопільську, Чернівецьку, Житомирську, Закарпатську та Херсонську області. Ці регіони мають один з найнижчих показників розвитку інфраструктури та вимагають додаткових інвестицій. Різниця між найнижчим та найвищим значенням показника доданої вартості на душу населення за областями дещо зменшилась з 2,7 до 2,3 за період 2000-2003. Це, можливо, пояснюється тим фактом, що деякі регіони з високим рівнем доходів розвиваються низькими темпами, тоді як останнім часом більш швидкими темпами почали розвиватись прикордонні області, в яких, як правило, цей показник надзвичайно низький. Проте проблема диспропорцій має більше значення на рівні нижчому за область, а особливо для міських та сільських територій.

В нижчеподаній таблиці охарактеризовано горизонтальні диспропорції на рівні області за допомогою показника доданої вартості на душу населення, а також доходами місцевих бюджетів на душу населення (не враховуючи міжбюджетні трансферти та із врахуванням дотацій вирівнювання). Виявляється, що у 2003 році за допомогою дотації вирівнювання різниця між максимальним та мінімальним значеннями місцевих доходів була зменшена

майже вдвічі. Дотація вирівнювання також допомогла зменшити величину коефіцієнта варіації з 1,2 до 0,5.

Таблиця 6.В. Регіональні диспропорції та консолідовані місцеві доходи на рівні області в Україні

	Одиниця	2003	2003	2003
		Додана вартість за областями	Доходи, не враховуючи трансферти	Доходи враховуючи трансферти
Max	грн/душу населення	6,358	632.2	685.6
Min	грн/душу населення	2,741	228.0	456.4
Середнє для України	грн/душу населення	4,436	405.7	548.9
Коефіцієнт варіації		1.0	1.2	0.5

Джерело: Статистичний бюлетень Міністерства фінансів 2003, Статистичний щорічник Державного комітету Статистики 2004.

Примітка: Київ не береться до уваги

6.3 Механізм функціонування дотації вирівнювання

Трансферти, що розраховуються за відповідною формулою, можуть здійснюватись у двох протилежних напрямках: передача коштів з центрального до місцевого рівня (які в такому випадку називають “дотаціями вирівнювання”), та рух коштів, що передаються від місцевих бюджетів до державного бюджету. Роль останніх сьогодні є досить несуттєвою, як це можна побачити у вищеподаній таблиці. Таким чином, переважна більшість ОМС залишаються реципієнтами, в той час як лише декілька з них є донорами центрального бюджету. Зокрема, менше ніж 10% обласних/міських/районних бюджетів є донорами місцевих бюджетів та передають Державному бюджету лише 10% обсягів дотацій вирівнювання, що надаються з Державного бюджету місцевим.

Формулу розрахунку міжбюджетних трансфертів затверджено КМУ (2001). З того часу формула зазнавала значних та частих змін. Ресурси від таких доходів мають бути направлені на виконання повноважень, які визначені Бюджетним Кодексом як делеговані за рішенням відповідної ради.

Формула міжбюджетних трансфертів має низку недоліків:

1. Формула містить різні “коригуючі” коефіцієнти, що змінюються з часом та привносять елемент невизначеності. Це спотворює передбачуваність місцевих доходів. В той же час визначення коригуючих коефіцієнтів та їх застосування є досить непрозорим.
2. Методологія обрахунку трансфертів досить складна та не бере до уваги справжній доходний потенціал регіонів. Наприклад, формула не передбачає повної компенсації місцевим бюджетам пільг, які встановлено на центральному рівні.
3. Формула подекуди створює стимули органів місцевого самоврядування щодо розвитку регіонів та збільшення податкової бази. Прикладом цього є зміни формули для визначення трансфертів місцевим бюджетам у 2006 році, які враховують доходи, що надійшли до місцевого бюджету протягом першого півріччя 2005 року.

На даний момент, трансферти спираються на формулу, яка має наступну загальну форму:

$$T_i = (a_i (G_i - R * FC_i)) * P_i$$

Де T_i – трансферт (додатне число, якщо адміністративно-територіальна одиниця є дотаційною, від’ємне – якщо вона спрямовує кошти до державного бюджету), a_i – коефіцієнт вирівнювання (зараз встановлюється в діапазоні від 0,6 до 0,9 для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, та на рівні 1 для дотаційних бюджетів), G_i – рівень державних витрат на душу населення, R – делеговані надходження на душу населення в середньому по всім місцевим бюджетам, FC_i – індекс відносної податкоспроможності бюджету i відносно середнього показника, а P_i – населення адміністративно-територіальної одиниці i . Потреби у витратах на душу населення встановлюються центральним урядом з урахуванням категорій витрат. Індекс відносної податкоспроможності FC_i вимірює фактичні надходження від делегованих податків на душу населення протягом базових (останніх) трьох років відносно середнього показника по країні.¹³

Коефіцієнт “а” визначає міру вирівнювання доходів місцевих бюджетів після трансфертів. На індекс відносної податкоспроможності FC_i може впливати сам регіон шляхом здійснення кращої господарської чи фіскальної політики. При умові, що коефіцієнт вирівнювання a_i становитиме 1, фіскальний дефіцит буде компенсовано, а будь-який фіскальний надлишок буде забрано. Оскільки місцеві органи самоврядування можуть самі впливати на індекс відносної податкоспроможності, стимул робити це може виходити лише з належного підбору коефіцієнту a_i , на який регіони не в змозі впливати.

Бюджетний кодекс встановлює коефіцієнт вирівнювання a_i в діапазоні від 0,6 до 1, та має визначатись в залежності від приросту місцевих доходів у попередніх фіскальних періодах. Це означає, що більший приріст місцевих доходів, має призводити до менших вилучень до Державного бюджету наступного року. Проте на практиці центральний уряд фіксує його на рівні 1 для дотаційних бюджетів кожного року з часу впровадження Бюджетного кодексу. Це означає, що місцеві органи влади з дотаційними бюджетами не мають стимулів для збільшення своїх надходжень для покриття фіскального дефіциту, оскільки він у будь-якому випадку буде повністю покритий з Державного бюджету. Однак для місцевих бюджетів, що передають кошти до Державного бюджету, коефіцієнт вирівнювання у 2002 році був у межах 0,8-1, та 0,9-1 у 2003 році, 0,6 та 0,9 у 2004, та 1 для 2006 року. Отже, багатші регіони були зобов’язанні віддавати майже весь свій фіскальний надлишок.

Розрахунок фіскального потенціалу FC_i бере до уваги податкові надходження трьох базових років без врахування справжнього доходного потенціалу ОМС.¹⁴ Проте, формула розрахунку трансфертів на 2006 рік передбачає використовувати як параметр показник збору податків за перше півріччя 2005 року. Це положення є порушенням Бюджетного кодексу та спотворює стимули для місцевого уряду. Підсумовуючи можна зробити висновок, що формула передбачає невелику кількість стимулів задля покращення збирання доходів.

Оцінка місцевих видатків базується на “фінансових нормативах бюджетної забезпеченості”. “Норми” можуть бути скориговані за допомогою коефіцієнтів, що враховують особливості, пов’язані з географічним положенням, навколишнім середовищем, та інші чинники, які впливають на вартість надання суспільних товарів/послуг. Проте ці норми є заниженими.

¹³ Фактичний розрахунок трансфертів дещо складніший, тому що для кожної основної категорії видатків існують різні формули і також тому, що робляться поправки для врахування регіональних відмінностей в потребах у видатках G (з огляду на відмінності у витратах) та у втратах податкових надходжень в результаті звільнень від сплати податку, наданих центральним урядом (див. Ulrich Thiessen, "Fiscal federalism in transition: A suggested framework of analysis and empirical evidence." DIW Research Notes 16, 2002, Berlin).

¹⁴ Thiessen (2002) пропонує дослідити підходи Росії до розрахунку доходного потенціалу регіонів, що також використовує показник регіонального ВВП як один з основних параметрів.

Насправді обсяг трансфертів визначається на залишковій основі та, таким чином, залежить від обсягу коштів, які можуть бути направлені на фінансування трансфертів. Таким чином, насправді, норми визначаються як відношення загального обсягу коштів, спрямованих на фінансування специфічних програм, та кількості отримувачів таких суспільних благ.

В результаті, внаслідок браку коштів 20%-60% доходів, що не враховуються для визначення міжбюджетних трансфертів, направляються на фінансування делегованих повноважень.¹⁵

6.4 Цільові трансферти

Цільові трансферти (субвенції), як правило, надаються як інвестиційна підтримка, або мають бути направлені на фінансування повноважень з соціального захисту населення.

Відповідно до статті 105 Бюджетного кодексу законом України має бути встановлена формульна основа розподілу інвестиційних субвенцій. Трансферти мають надаватись на основі принципів конкурентності та спільного фінансування. Стаття також встановлює, що при наданні інвестиційних трансфертів пріоритет має надаватись тим областям, в яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за 3 останні бюджетні періоди є меншим ніж обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості.

Проте формула, що має визначати порядок розподілу субвенцій інвестиційного характеру, досі не затверджена.¹⁶ Замість цього до розподілу коштів застосовувалась непрозора процедура. В цьому сенсі 2005 рік був виключенням. Зокрема, у 2005 році капітальні трансферти місцевим бюджетам, склались з двох частин: кошти, спрямовані на (1) соціально-економічний розвиток регіонів, завершення виконання заходів з попередження аварій та техногенних катастроф у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, та виконання інвестиційних проектів (стаття 51 Закону про Державний бюджет), та (2) будівництво газопроводів-відводів та газифікацію населених пунктів, у першу чергу сільських (стаття 46 Закону про Державний бюджет). В обох випадках процедура розподілу капітальних трансфертів була затвердженою КМУ за згодою бюджетного комітету Верховної Ради.

Процедура розподілу субвенцій першої групи у 2005 році була розроблена Міністерством економіки та затверджена резолюцією КМУ.¹⁷ Розподіл загального обсягу субвенцій було ухвалено Верховною Радою. Зокрема, депутати мали запропонувати проекти, які необхідно було профінансувати. Обсяг коштів для фінансування проекту, запропонований відповідним депутатом, визначався пропорційно населенню регіону. Пропозиція депутата мала бути ухвалена на місцевому рівні. Центральний уряд приймав рішення стосовно фінансування проекту, виходячи з наступних критеріїв: (1) необхідність завершити будівництво (ступінь завершеності будівництва 70% і вище), (2) продовження будівництва, яке було розпочато у попередніх роках, (3) побудова об'єктів великого соціального значення, (4) наявність проектних розрахунків, (5) ухвалення проектів Верховною Радою.

¹⁵ Джерело: видання Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України "Кур'єр місцевого самоврядування" №8 листопад 2004.

¹⁶ Проте, кілька проектів законів було подано до Верховної Ради з часів затвердження Бюджетного кодексу. Наприклад, проекти закону № 3184, 3760, 3760-3.

¹⁷ Постанова КМУ "Про затвердження Порядку надання субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання заходів з упередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності і на виконання інвестиційних проектів у 2005 році" № 644 від 20 липня 2005 року.

7. Місцеві запозичення

Місцеві запозичення є важливим інструментом фінансування місцевого/регіонального розвитку. За умов належного управління вони гарантують прийняття децентралізованих рішень у сфері фінансування місцевих інвестицій, мобілізацію додаткових ресурсів для задоволення потреб у капітальних видатках місцевих органів та проведення виваженої ринково-орієнтованої політики по відношенню до підприємств у галузі інфраструктури – головних реципієнтів позичкових коштів.

В Україні законодавча база регулювання боргових операцій місцевих органів представлена окремими положеннями Бюджетного кодексу України, Указом Президента України «Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування» від 18.06.1998, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів» від 24.02.2003, Рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку “Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик” від 07.10.2003. На даний момент Міністерство фінансів також підготувало проект закону про місцеві запозичення та надання гарантій органами місцевого самоврядування.

Відповідно до законодавства міста з населенням, що перевищує 800 тисяч чоловік (Україна має 6 міст, що задовольняють таким умовам) мають право здійснювати зовнішні запозичення. Існують також досить обмежувальні положення щодо обсягів запозичень (видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 відсотків видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу) та цілі запозичення (запозичення на користь відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку або покриття тимчасових касових розривів). Для ОМС, що не виконали боргові зобов'язання передбачені додаткові обмеження. Більше того, центральний уряд не несе зобов'язань по зобов'язаннях за запозичення до місцевих бюджетів. Центральний уряд також визначає механізм здійснення запозичень (зобов'язує місцеві органи погоджувати розмір позик з Міністерством фінансів України та реєструвати випуск облігацій у Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку, запроваджує ведення загального реєстру місцевих запозичень).

ОМС, як здається, не дуже схильні використовувати цей інструмент. Так, зокрема станом на кінець 2005 року, муніципальний борг не перевищував 1% ВВП. Досвід країн з перехідною економікою Східної Європи вказує на великий потенціал розвитку місцевих запозичень до рівня 2-3% ВВП, що не створює загрози фінансовій стабільності.¹⁸ Проте місцеві запозичення мають тенденцію до збільшення.

На кінець 2005 року Київ залишався лідером випуску муніципальних облігацій. Так, зокрема, після першого випуску, що мав місце у 1995 році, Київ випустив облігації на такі суми - 250 млн. дол. США (у 2005 році за ставкою 8%), 200 млн. дол. США (в 2004 році - за ставкою 8,625%), 150 млн. дол. США (2003 за ставкою 8,75%), 150 млн. дол. США (2003 за ставкою 14%). Отримані ресурси було переважно спрямовано на фінансування інвестиційних проектів. Перелік інших міст, що здійснили запозичення, включає Південне, Донецьк, Одесу, Черкаси, Запоріжжя, Івано-Франківськ та Харків (див. Таблицю 7.А).

¹⁸ На кінець 2001 року, місцевий борг становив 2,25% ВВП у Чехії, 2,09% ВВП в Естонії, 1,29% ВВП в Словаччині.

ОМС використовують випуск муніципальних облігацій в обмежених масштабах через низку причин, які не зумовлені законодавчими обмеженнями. Перелік таких факторів включає брак забезпечення прав кредиторів, негативний досвід місцевих запозичень у минулому (дефолт облігацій у м. Одеса), низьку доходну автономію ОМС (таким чином, збільшення місцевих запозичень означає значне навіть номінальне зменшення майбутніх видатків місцевих бюджетів) та брак управлінських навичок на місцевому рівні.

Таблиця 7.А. Випуск муніципальних облігацій в Україні

Цінні папери	Валюта	Обсяг	Тип	Статус	Термін погашення
Cherkassy, 1-A	Грн.	5000000	Domestic bonds	непогашений	27.12.2010
Donetsk City, 1-A	Грн.	20000000	Domestic bonds	непогашений	15.08.2007
Donetsk City, 1-B	Грн.	45000000	Domestic bonds	непогашений	11.07.2010
Ivano-Frankovsk, 1-A	Грн.	5500000	Domestic bonds	непогашений	28.02.2011
Kharkov City, 1-A	Грн.	100000000	Domestic bonds	непогашений	26.06.2008
Kiev, 1-A	Грн.	150000000	Domestic bonds	непогашений	25.11.2008
Kiev, 2008 (LPN)	Дол.	150000000	Eurobonds-(LPN)	непогашений	08.08.2008
Kiev, 2011 (LPN)	Дол.	200000000	Eurobonds-(LPN)	непогашений	15.07.2011
Kiev, 2015 (LPN)	Дол.	250000000	Eurobonds-(LPN)	непогашений	06.11.2015
Odessa, 1-A	Грн.	50000000	Domestic bonds	непогашений	31.12.2007
Odessa, 1-B	Грн.	70000000	Domestic bonds	непогашений	31.12.2008
Odessa, 1-C	Грн.	30000000	Domestic bonds	непогашений	31.12.2010
Zaporozhie, 1-D	Грн.	20000000	Domestic bonds	непогашений	07.07.2009
Zaporozhie, 1-A	Грн.	25000000	Domestic bonds	непогашений	28.12.2006
Zaporozhie, 1-B	Грн.	25000000	Domestic bonds	непогашений	10.07.2007
Zaporozhie, 1-E	Грн.	10000000	Domestic bonds	непогашений	06.07.2010
Zaporozhie, 1-C	Грн.	20000000	Domestic bonds	непогашений	08.07.2008
Всього	Грн.	575500000	Domestic bonds		
Всього	Дол.	600000000	Eurobonds-(LPN)		

Джерело: <http://www.cbonds.info>

8. Висновки та рекомендації щодо подальшої роботи

У процесі переходу від деконцентрації до децентралізації Україна здійснила низку важливих реформ, що покращили систему міжбюджетних відносин. Перелік основних реформ включає запровадження Бюджетного Кодексу (2002), затвердження формули розподілу міжбюджетних трансфертів вирівнювання, визначення міжбюджетних відносин на рівні району, села, селища (2004), затвердження порядку здійснення місцевих запозичень. Проте сучасна система міжбюджетних відносин досі характеризується низкою проблем, які зумовлені недоліками законодавчих положень та порушенням їх застосування. Але більш важливим гальмом процесу запровадження фіскальної децентралізації є відставання у проведенні реформ в інших суміжних сферах.

8.1 Децентралізація: територіально – адміністративна реформа

Довга історія перебування України в складі Радянського Союзу має значний вплив на формування сучасного адміністративно-територіального устрою в Україні. Саме за цієї причини кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні є надмірною, вони є розпорощеними, а їх розмір та організаційний потенціал подекуди замалий. Таким чином, Україні вкрай необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, яка сьогодні практично загальмувалась.

Рекомендації для проекту

1. В Україні сьогодні йде процес обговорення напрямків адміністративно-територіальної реформи та підготовлені відповідні документи. Проект може взяти участь в обговоренні цих документів та запропонувати експертну оцінку запропонованих змін в контексті міжнародного досвіду.
2. Проект міг би підготувати аналітичні матеріали щодо труднощів запровадження адміністративно-територіальної реформи, з якими стикнулись інші країни, та шляхи їх подолання в контексті міжнародного досвіду.
3. Проект міг би забезпечити експертну підтримку оцінки вартості здійснення адміністративно-територіальної реформи за різними сценаріями.
4. Проект міг би підготувати пропозиції щодо експерименту, який би передбачав пілотне проведення тих чи інших елементів адміністративно-територіальної реформи в окремих регіонах України на різних рівнях місцевого самоврядування.
5. Проект міг би підготувати аналітичні матеріали щодо організації та проведення експериментів (зазначених в пункті 4) в інших країнах.

Під час запровадження адміністративно-територіальної реформи ми рекомендуємо:

- 1) створити нові одиниці місцевого самоврядування на місцевому рівні;
- 2) перетворити діючі ОМС у сільській місцевості в допоміжні підрозділи нових органів;
- 3) зменшити кількість районів.

Нові ОМС мають бути достатньо сильними в організаційному і фінансовому відношенні, щоб виконувати більшість суспільних функцій на місцевому рівні: Нові муніципалітети у сільській місцевості можуть бути створені на базі кількох сіл і селищ. У містах сфера дії муніципалітетів в основному має співпадати з територією міст.

Розмір нових одиниць не повинен бути занадто великим, щоб органи місцевого самоврядування занадто не віддалялись від місцевих жителів.¹⁹ Ми не радимо перетворювати існуючі нині райони на самоврядні одиниці базового рівня. Водночас функціонування занадто малих одиниць місцевого самоврядування створює безліч проблем. При визначенні розмірів одиниць місцевого самоврядування варто враховувати думку місцевих жителів (це положення знайшло своє відображення у ЄХМС).

Одиниці ОМС у сільській місцевості можуть бути трансформовані у допоміжні підрозділи нових органів місцевого самоврядування і бути підпорядкованими їм. Вони мають виконувати повноваження, які делеговані органами базового рівня.

Рекомендації для проекту

1. Проект міг би забезпечити експертну оцінку оптимального розміру ОМС, провівши декілька пілотних досліджень в різних регіонах України.
2. Проект міг би провести пілотні опитування думки місцевих жителів в різних регіонах України щодо оптимального розміру ОМС.

Необхідно значно скоротити кількість районів. Розміри районів у функціональному плані мають відповідати завданням регіонального розвитку та завданням, що виконуються для і від імені місцевих жителів: Новостворені одиниці базового рівня візьмуть на себе виконання деяких завдань, що в даний час виконуються на рівні району. Зменшення кількості районів може бути обґрунтованим тим, що на даний момент вони неспроможні виконувати завдання місцевого рівня.

Зважаючи на низький інфраструктурний, фінансовий, та організаційний потенціал, райони мають включати як великі міські агломерати, так і прилеглі території.

Рекомендації для проекту

1. Проект міг би забезпечити розробку пропозицій щодо оптимального обсягу завдань, які мають виконуватись новоствореними ОМС базового рівня.
2. Проект міг би забезпечити розробку пропозицій щодо передачі завдань, які сьогодні виконуються на рівні району, та мають бути передані новоствореним ОМС базового рівня та на центральний рівень в процесі адміністративно-територіальної реформи.

8.2 Децентралізація: відносини з центральним урядом

Виконавчі органи місцевого самоврядування мають бути сформовані на рівні району та області. Такі виконавчі органи, мають замінити діючі нині місцеві державні адміністрації: це буде сприяти як покращенню відповідальності ОМС, так і допоможе їм сконцентрувати увагу на реалізації саме пріоритетів регіону, а не на реалізації загальнонаціональних завдань. Виконання завдань загальнонаціонального характеру, делегованих районам і областям, має забезпечуватись системою органів державної адміністрації, яка відокремлена від місцевої влади та підпорядкована центру.

¹⁹ Створення завеликих одиниць місцевого самоврядування утруднюватиме реалізацію принципу субсидіарності, внаслідок чого ефективність функціонування органів місцевого самоврядування в Україні знижуватиметься. Саме в цьому полягає проблема великих міст, у яких жителі мають обмежені можливості впливати на поведінку посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Неефективне управління місцевими фінансами знаходить своє відображення у вибірковому фінансуванні програм видатків, обмеженій інвестиційній активності ОМС та незадовільній якості суспільних послуг, що надаються на місцевому рівні.

Функціональні повноваження і видаткові зобов'язання кожного рівня влади мають бути чітко визначені.

Нормами законодавства України має бути чітко визначений розподіл функціональних повноважень і видаткових зобов'язань між рівнями влади. Для кожної функції необхідно визначити рівень влади, що відповідає за: 1) встановлення стандартів якості і нормативно-правове регулювання; 2) організацію процесу виробництва суспільних благ; 3) фінансування надання суспільних благ.²⁰ Більш детальне регулювання відповідних сфер діяльності повинно міститись в законах “Про освіту”, “Про охорону здоров'я”, “Про культуру” та ін., і має бути відображеним у загальних рисах в Бюджетному кодексі.

Економічне обґрунтування вказує на те, що ОМС базового рівня повинні відповідати за надання місцевих суспільних благ – послуг дошкільної освіти, ремонт автошляхів, водопостачання, будівництво житла та ін. Місцеві суспільні блага мають обмежені територіальні ефекти (споживаються переважно місцевими жителями) і можуть ефективно вироблятися у невеликих обсягах. Реалізацію завдань соціального захисту має фінансувати Центральний уряд у формі прямих видатків або цільових трансфертів місцевим бюджетам. Передача відповідної компетенції на місцевий рівень могла б спричинити нерівномірності надання суспільних послуг та зростаючу нерівномірність розподілу доходів на рівні регіонів. Надання соціальної допомоги має бути цільовим задля уникнення квазі-фіскальної активності підприємств, що надають відповідні послуги.

Принцип “презумпції місцевого самоврядування” може бути рекомендований для впровадження в Україні.

Необхідно відмовитися від регламентації видатків місцевих бюджетів центральним урядом.

ОМС повинні самостійно приймати рішення щодо розміру і структури видатків їх бюджетів²¹, включаючи розподіл бюджетних ресурсів на виконання власних і делегованих повноважень. Це означає поступову відміну фінансових норм. Таким чином, різноманітні норми, що регулюють ті чи інші аспекти виконання власних повноважень ОМС, мають бути скасовані. Надалі по мірі зменшення делегованих повноважень ОМС сфера застосування таких норм буде автоматично звужуватись. В якості тимчасового заходу ми рекомендуємо встановити “базову ставку заробітної плати”, що має фінансуватись за рахунок цільових трансфертів з Державного бюджету.

Необхідно встановити контроль за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Певний рівень контролю з боку державних органів за виконанням завдань загальнонаціонального значення є необхідним. Значні зовнішні ефекти на національному рівні та конституційні гарантії вільного доступу до послуг з освіти та охорони здоров'я є важливим обґрунтуванням необхідності збереження контрольної функції органів державної влади. Крім цих секторів контроль державної влади за діяльністю ОМС має бути обмежений

²⁰ А.Лавров. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации. / Совершенствование межбюджетных отношений в России. – Москва: Институт экономики переходного периода, 2000.

²¹ У межах визначених фіскальних правил.

сферою дотримання законодавства. Всі неузгодженості між ОМС та державною адміністрацією щодо легітимності діяльності ОМС мають вирішуватись спеціальними судами.

Україна також має відійти від бюджетування, що базується на використанні ресурсів, та перейти до аудиту, що орієнтується на результат: Держава має забезпечити, щоб в сферах загальнонаціонального значення видатки місцевих бюджетів реально відповідали певним мінімальним стандартам. Таким чином, мінімальні стандарти надання державних послуг у сферах освіти і охорони здоров'я мають бути визначені центральним урядом. ОМС будуть зобов'язані виконувати ці стандарти і досягати певних критеріїв результативності, що мають замінити сучасні норми видатків.

Прозорість виконання місцевих бюджетів має бути покращена: Перш за все це стосується відкритості інформації для населення та стандартів такої звітності на місцевому рівні.

Рекомендації для проекту

1. Проект міг би підготувати пропозиції щодо механізмів виконання загальнонаціональних завдань, які делегуються на місцевий рівень.
2. Проект міг би підготувати пропозиції стосовно функціональних повноважень та видаткових зобов'язань кожного рівня влади, враховуючи міжнародний досвід та українські реалії.
3. Проект міг би підготувати пропозиції щодо розробки стандартів надання послуг на місцевому рівні.
4. Проект міг би підготувати пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства стосовно функціональних повноважень ОМС.
5. Проект міг підготувати пропозиції та представити міжнародний досвід стосовно реформування механізмів надання послуг на рівні ОМС (наприклад освіти, охорони здоров'я)

8.3 Децентралізація: доходи місцевих бюджетів

ОМС повинні мати доступ до стабільних джерел доходів, на які вони матимуть певний рівень впливу та які забезпечать значні ресурси для наповнення місцевих бюджетів.

Разом із запровадженням адміністративно-територіальної реформи ОМС мають отримати доступ до джерела доходів, що покращить автономність їх доходів (наприклад, податок на майно). Ми також рекомендуємо переглянути існуючий перелік місцевих податків та скасувати ті податки, які мають замалий доходний потенціал. Адміністрування інших податків має бути покращено (податок з реклами, ринковий збір). Спеціальну увагу необхідно приділити адмініструванню плати за землю.

Рекомендації для проекту

1. Проект міг би підготувати пропозиції стосовно вдосконалення вже існуючої системи доходів ОМС та методики оцінки доходного потенціалу ОМС.
2. Проект міг би підготувати пропозиції щодо ефективного використання повноважень ОМС у встановленні місцевих податків та зборів.

8.4 Децентралізація: міжбюджетні трансферти

Формула міжбюджетних трансфертів не має зазнавати частих змін. До того ж при внесенні змін необхідно враховувати положення чинного законодавства. У формулі необхідно

позбутись надлишкових ускладнень та враховувати обґрунтовані норми надання послуг, що розроблені відповідними міністерствами.

Законом має бути встановлена формула розподілу трансфертів інвестиційного характеру. Таке законодавство має передбачати участь місцевих бюджетів у фінансуванні інвестиційних проектів та стимулювати їх ефективне виконання.

Рекомендації для проекту

1. *Проект міг би допомогти розробити формулу надання інвестиційних субвенцій ОМС в контексті міжнародного досвіду.*

8.5 Децентралізація: Обсяг призначених повноважень

Переважна частина делегованих повноважень має бути трансформована у власні повноваження місцевих органів: Держава повинна прийняти рішення щодо того, які з повноважень, делеговані на рівень районів і областей, мають залишатись у компетенції державної адміністрації, а які – передаватися до органів місцевого самоврядування як їх власні повноваження. У довгостроковій перспективі делеговані повноваження для ОМС мають бути повністю відмінені. При виробленні такого рішення треба брати до уваги такі фактори як принцип субсидіарності, економія на масштабах та зовнішні ефекти. Розподіл повноважень має здійснюватись разом із здійсненням реформ в інших сферах.

Ми рекомендуємо, щоб перелік власних повноважень ОМС включав фінансування дошкільної і загальної шкільної освіти, первинної медико-санітарної допомоги, культури, фізичної культури і спорту, житлово-комунального господарства, будівництва і утримання автомобільних доріг тощо.

Рекомендації для проекту

1. *Проект міг би допомогти розробити рекомендації щодо аудиту видатків місцевих бюджетів та ефективності виконання ОМС власних повноважень.*

8.6 Децентралізація: запозичення

В короткостроковому періоді законодавчі положення мають бути впорядковані та узгоджені. Положення діючого законодавства, що регулює здійснення місцевого запозичення, мають фрагментарний характер. Крім того, воно не є повним як з точки зору економічного обґрунтування, так і з точки зору визначених процедур. Необхідно розробити додаткові норми та процедури. Перш за все це стосується чіткого визначення механізму дефолтів та необхідних кроків, які потрібно зробити в цьому випадку (продаж фондів, що були під заставою, трансферт місцевих доходів, реструктуризація, зовнішнє фінансування).

Розроблення норм та процедур, що регулюють місцеві запозичення, тісно пов'язане з реформою міжбюджетних відносин взагалі, покращення захисту прав власності та загального інвестиційного клімату, розвитком інструментарію фінансових ринків, здійсненням ринково-орієнтованих реформ у секторі інфраструктури. Разом з підвищенням автономності місцевих доходів обмеження, встановлені для місцевих бюджетів, можуть бути переглянуті.

Додаток 1

Видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення; освіту (дошкільну освіту; загальну середню освіту (школи - дитячі садки)); місцеву міліцію

До видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на: державне управління (органи місцевого самоврядування міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, органи місцевого самоврядування районного значення); освіту (дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення); загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи - дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи, заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням, інші державні освітні програми, вищу освіту (вищі навчальні заклади I - IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності) відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); охорону здоров'я (первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, в тому числі ті, що знаходяться на території сіл, селищ, міст районного значення відповідного району), програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи по санітарній освіті)); соціальний захист та соціальне забезпечення (державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70 відсотків кількості дітей, які перебувають в цих закладах, формується на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому, державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян, державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян, районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї); культуру і мистецтво (державні культурно-освітні та театральні-

видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей), сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки); державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення); місцеву міліцію.

До видатків, які здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

Державне управління (представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим; обласні ради); освіту (загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків, визначених у підпункті "в" пункту 2 статті 89 цього Кодексу, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей), заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення); вищу освіту (вищі навчальні заклади I - IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності) відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів, післядипломну освіту (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що знаходяться у комунальній власності), інші державні освітні програми); охорону здоров'я (первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення); спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові), санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації), інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи)); соціальний захист та соціальне забезпечення (державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для престарілих і інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри по нарахуванню пенсій; притулки для неповнолітніх, республіканські Автономної Республіки Крим і обласні програми і заходи

з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, інші державні соціальні програми); культуру і мистецтво (державні культурно-освітні програми (республіканські Автономної Республіки Крим та обласні бібліотеки, музеї та виставки), державні театральновидовищні програми (філармонії, музичні колективи і ансамблі, театри, палаци і будинки культури республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, інші заклади та заходи у галузі мистецтва), інші державні культурно-мистецькі програми); фізичну культуру і спорт (державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), державні програми з інвалідного спорту і реабілітації (республіканський Автономної Республіки Крим та обласні центри з інвалідного спорту і дитячо-юнацькі спортивні школи інвалідів та спеціалізовані спортивні школи паралімпійського резерву; проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з інвалідного спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення)); місцеву міліцію.

До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

місцеву пожежну охорону; місцеву міліцію; позашкільну освіту; соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення, програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів); місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів; культурно-мистецькі програми місцевого значення (програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення; місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту); типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення; транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування; експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами), будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення); заходи з організації рятування на водах; обслуговування боргу органів місцевого самоврядування; програми природоохоронних заходів місцевого значення; управління комунальним майном; регулювання земельних відносин; інші програми, затвержені відповідною радою згідно із законом.