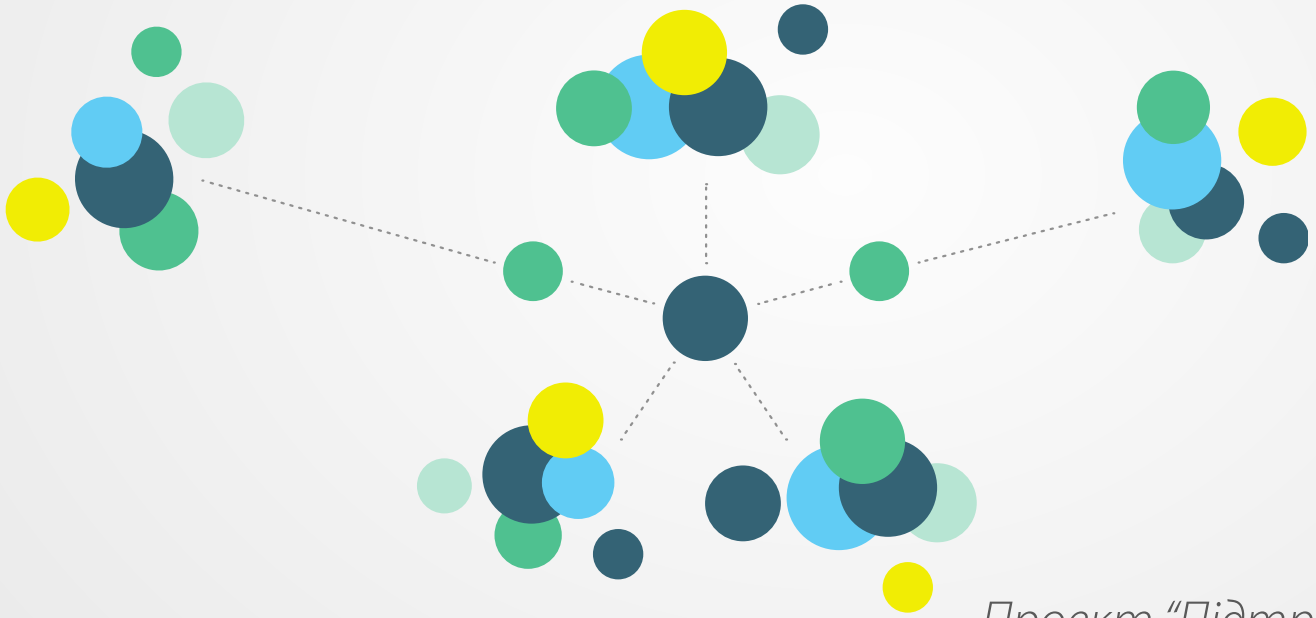
Тоні Левітас, Ясміна Джикіч

Київ, жовтень 2018 р.

Фінансова децентралізація та реформа місцевого самоврядування в Україні: 2014-17 рр.



Проект "Підтримка децентралізації в Україні"

Support to Decentralization in Ukraine 2014-2018

SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

Швеція Sverige

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Мета звіту

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив **Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні**.

Концепція визначає три цілі:

- об’єднання близько 12 тисяч громад у більші ОТГ;
- внесення ясності щодо повноважень та керівних структур областей і районів;
- реформування системи фінансів з тим, щоб забезпечити відповідність між фінансуванням та новим розподілом повноважень.

У звіті розглядається прогрес у досягненні цих цілей шляхом аналізу доходів і видатків органів місцевого самоврядування за період з 2014 по 2017 роки.

Об’єднання громад

У процесі добровільного об’єднання наразі утворено 705 ОТГ:

- 7,1 млн. громадян;
- 19% загального населення
- 39% сільського населення

У звіті аналізується 366 ОТГ, які функціонували у 2017 році.

- 159 у 2016 році
- 207 у 2017 році

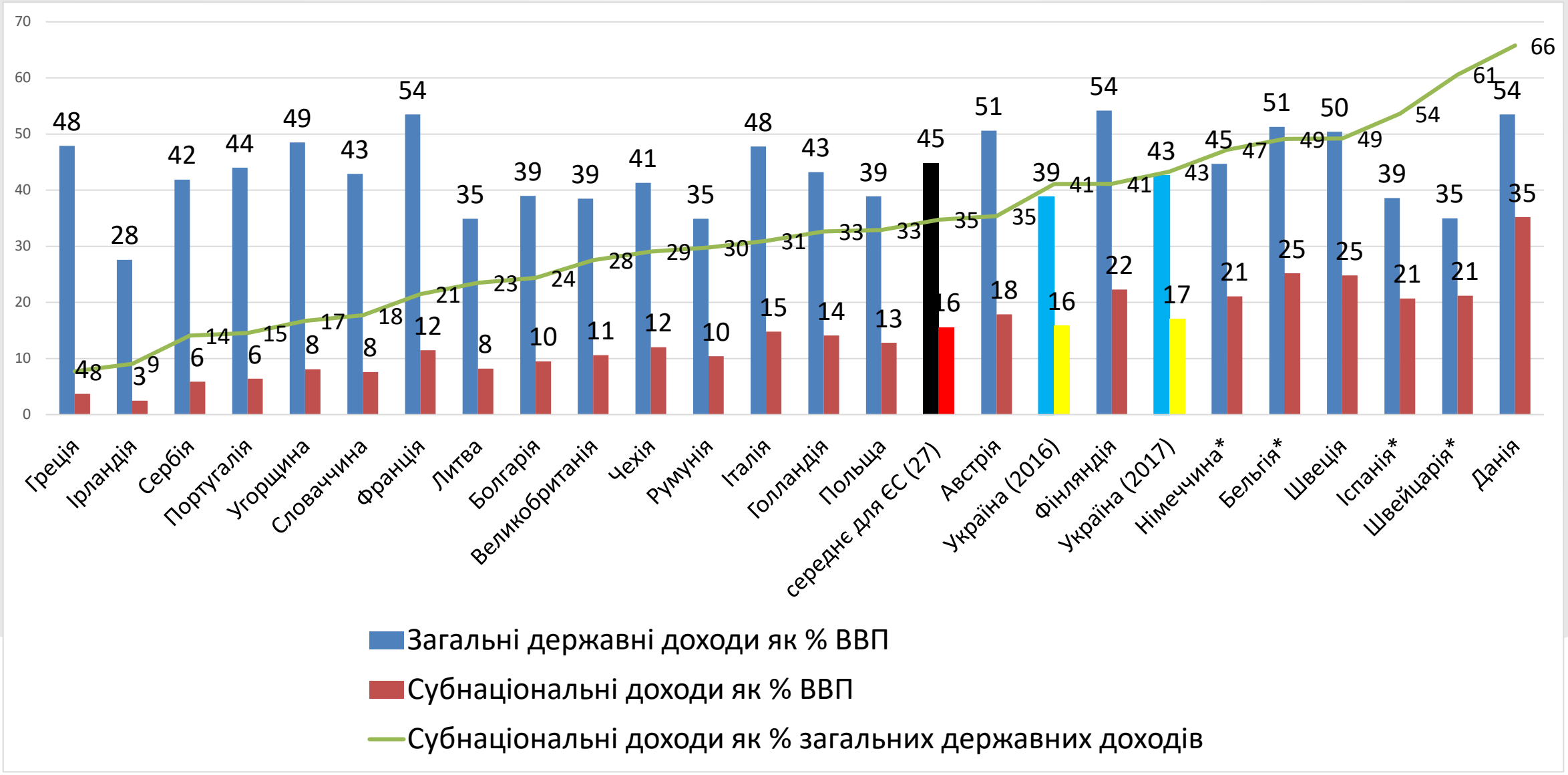
3,1 млн. людей, 8% загального населення, 17% сільського населення

Загальний контекст

- Україна є однією з найбільш фінансово “децентралізованих” країн у Європі.
- Цей стан є таким вже тривалий час.
- Проблеми України щодо “децентралізації” ніколи не були насамперед фінансовими.

Натомість, і це визнається у Концепції, проблеми полягають в іншому.

Субнаціональні доходи як % ВВП і % загальних доходів держави в окремих країнах ЄС та країнах, які не є членами ЄС, у 2015 році (Україна – 2016 та 2017 рр.)

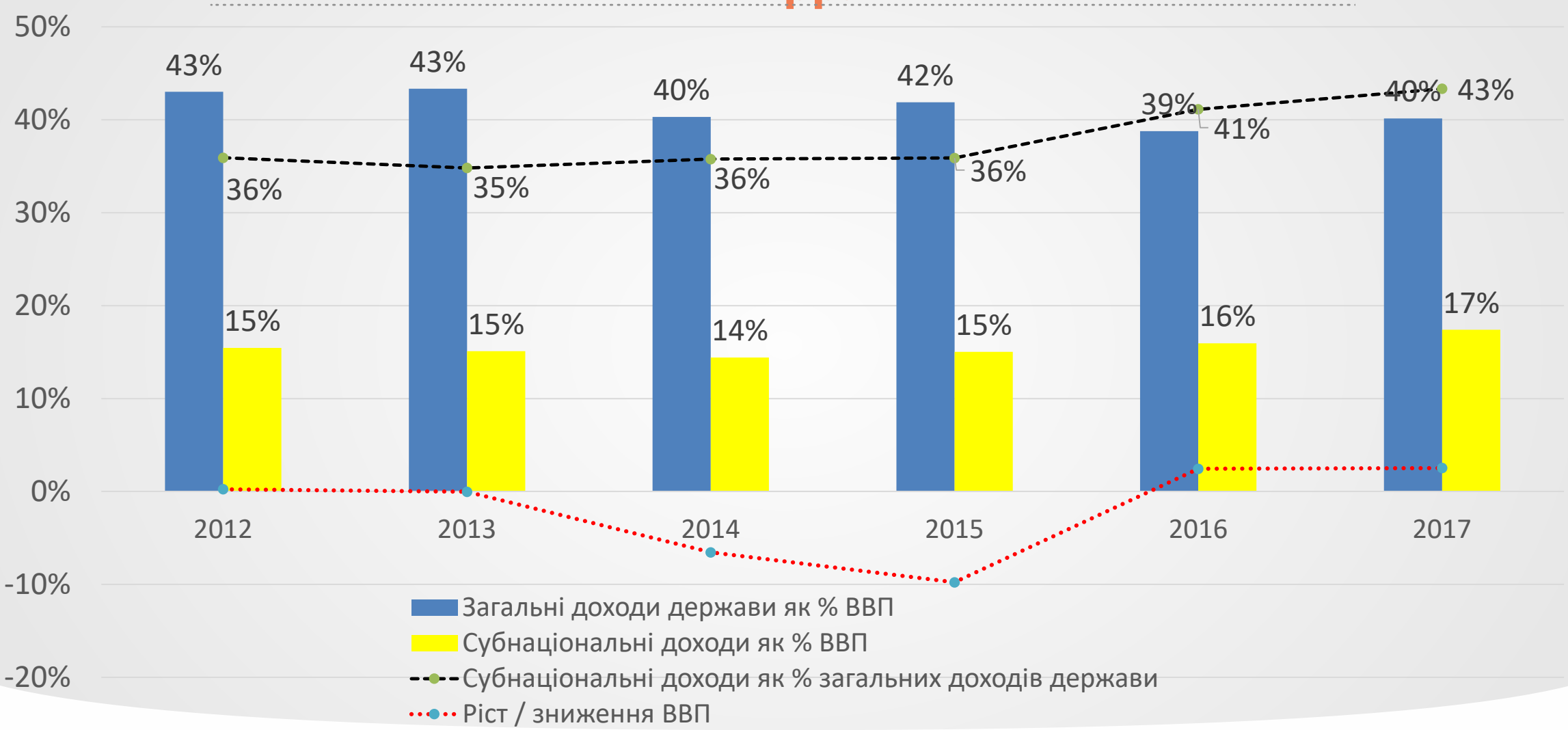


Загальні доходи органів місцевого самоврядування

Попри війну та економічну рецесію, доходи органів місцевого самоврядування зросли з 36% загальних доходів держави у 2014 році до 43% у 2017 році (або з 15 до 17% ВВП).

Це демонструє високий рівень дотримання урядом своїх намірів належним чином забезпечувати фінансування органів місцевого самоврядування в країні.

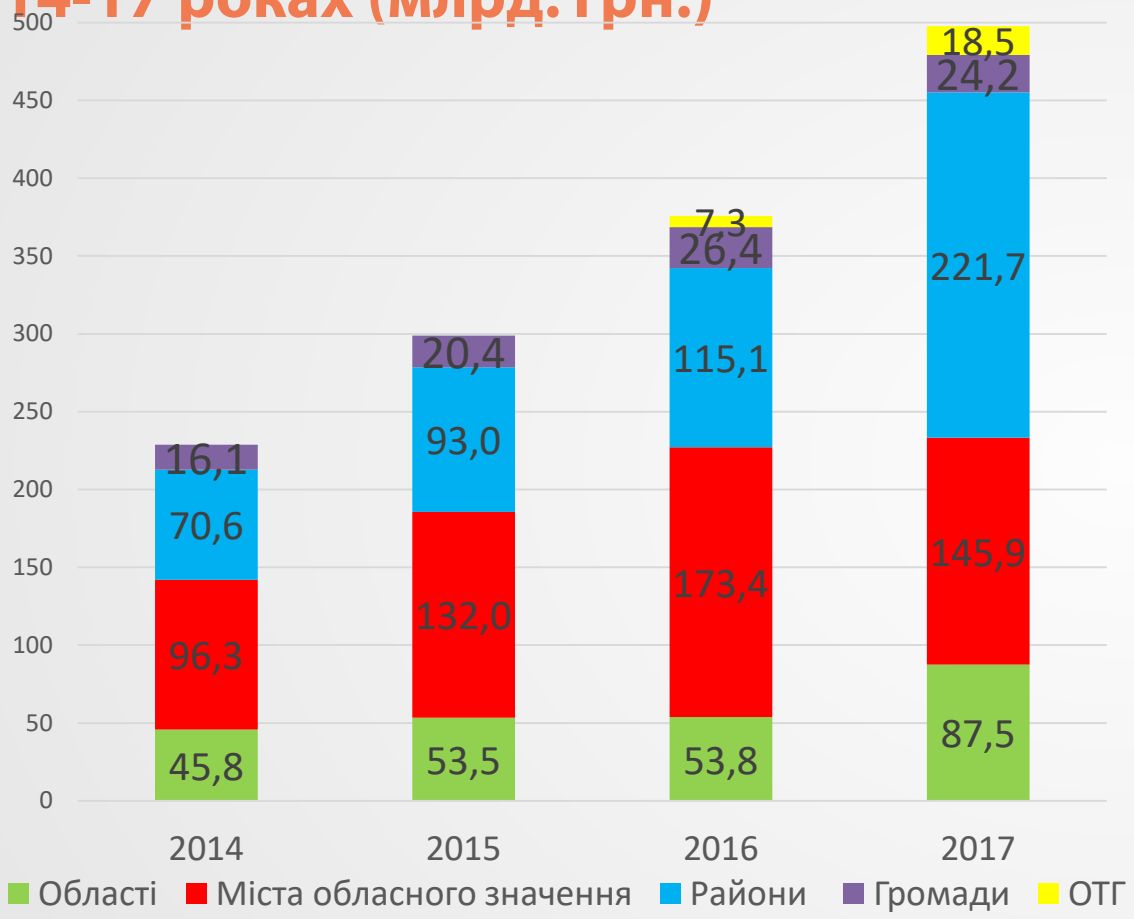
Субнаціональні доходи як % загальних доходів держави і % ВВП у 2012-17 рр.



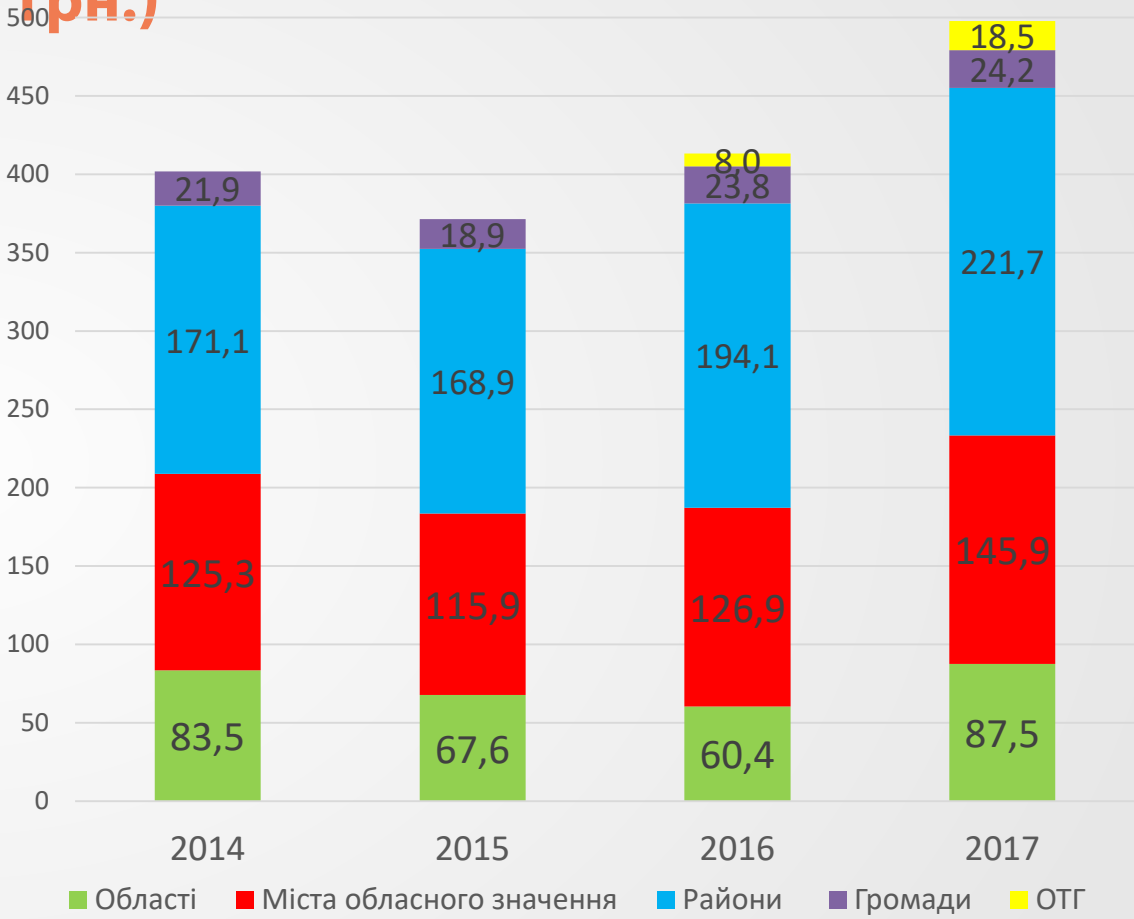
Загальні доходи органів місцевого самоврядування

- Але зростання частки загальних доходів держави *необов'язково* означає, що органи місцевого самоврядування одержують більше коштів.
- Після коригування з огляду на інфляцію загальні доходи місцевого самоврядування:
  - дещо знизилися у 2015 році,
  - у 2016 році відновилися до рівня 2014 року,
  - зросли на 20% у 2017 році до 500 млрд. грн.
- (Звіт представлено в цифрах, скоригованих з урахуванням інфляції, тож деякі дані можуть виглядати незвично.)

Місцеві доходи в номінальних одиницях у 2014-17 роках (млрд. грн.)



Місцеві доходи в реальних одиницях у 2014-17 роках (млрд. грн.)



Support to Decentralization in Ukraine 2014-2018

SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

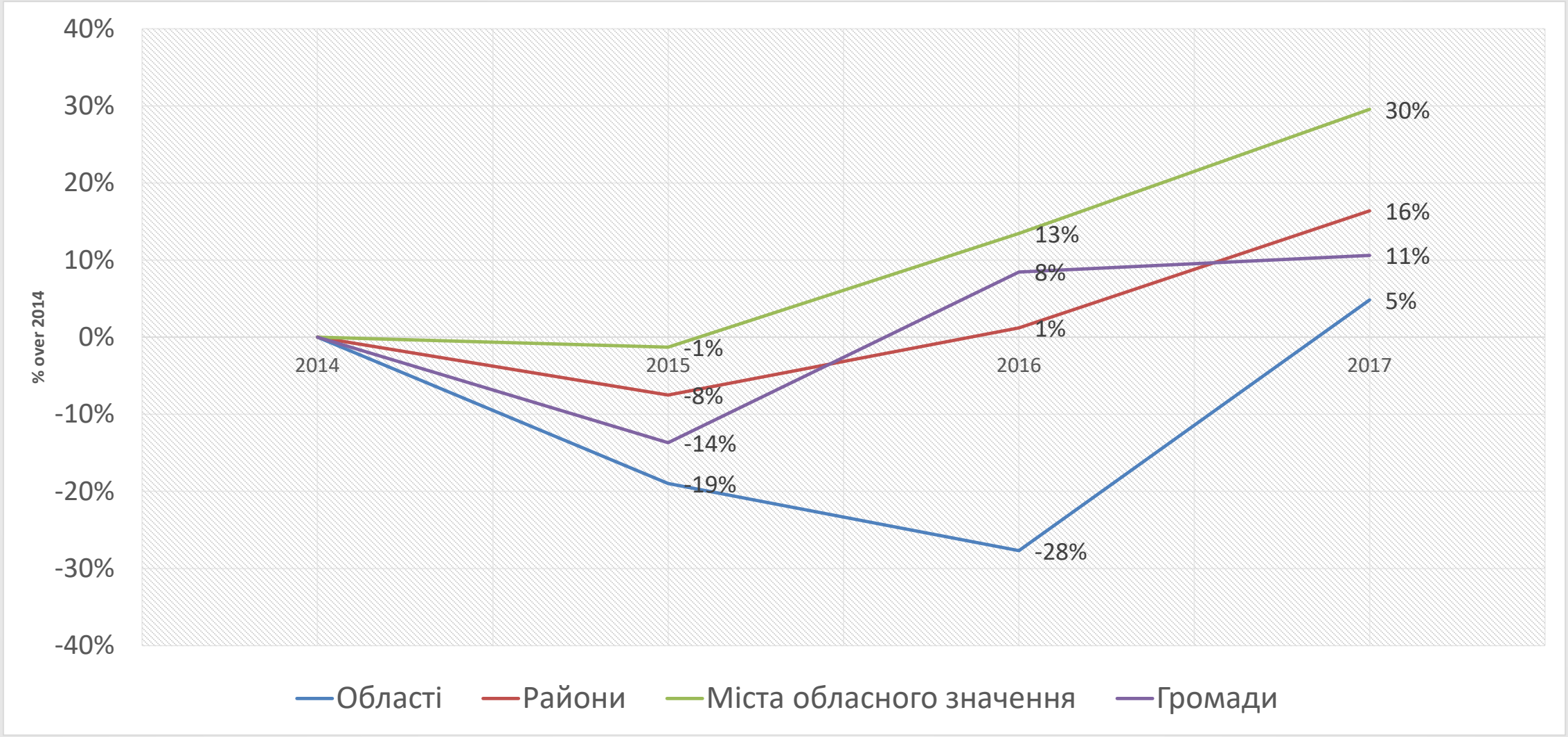
Швеція Sverige

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Загальні доходи органів місцевого самоврядування

- У 2015 і 2016 роках доходи областей різко скоротилися, тоді як доходи районів і громад у 2015 році знизилися, а потім відновилися чи зросли у 2016 році.
- Водночас, доходи міст обласного значення у 2015 році зазнали найменшого скорочення, після чого різко зросли у 2016 році, разом з цим значні надходження були спрямовані новим ОТГ.
- Це вказує на чіткий рух до “муніципалізації” системи за рахунок районів і областей.
- Але у 2017 році виглядає, що цей рух втратив оберти.

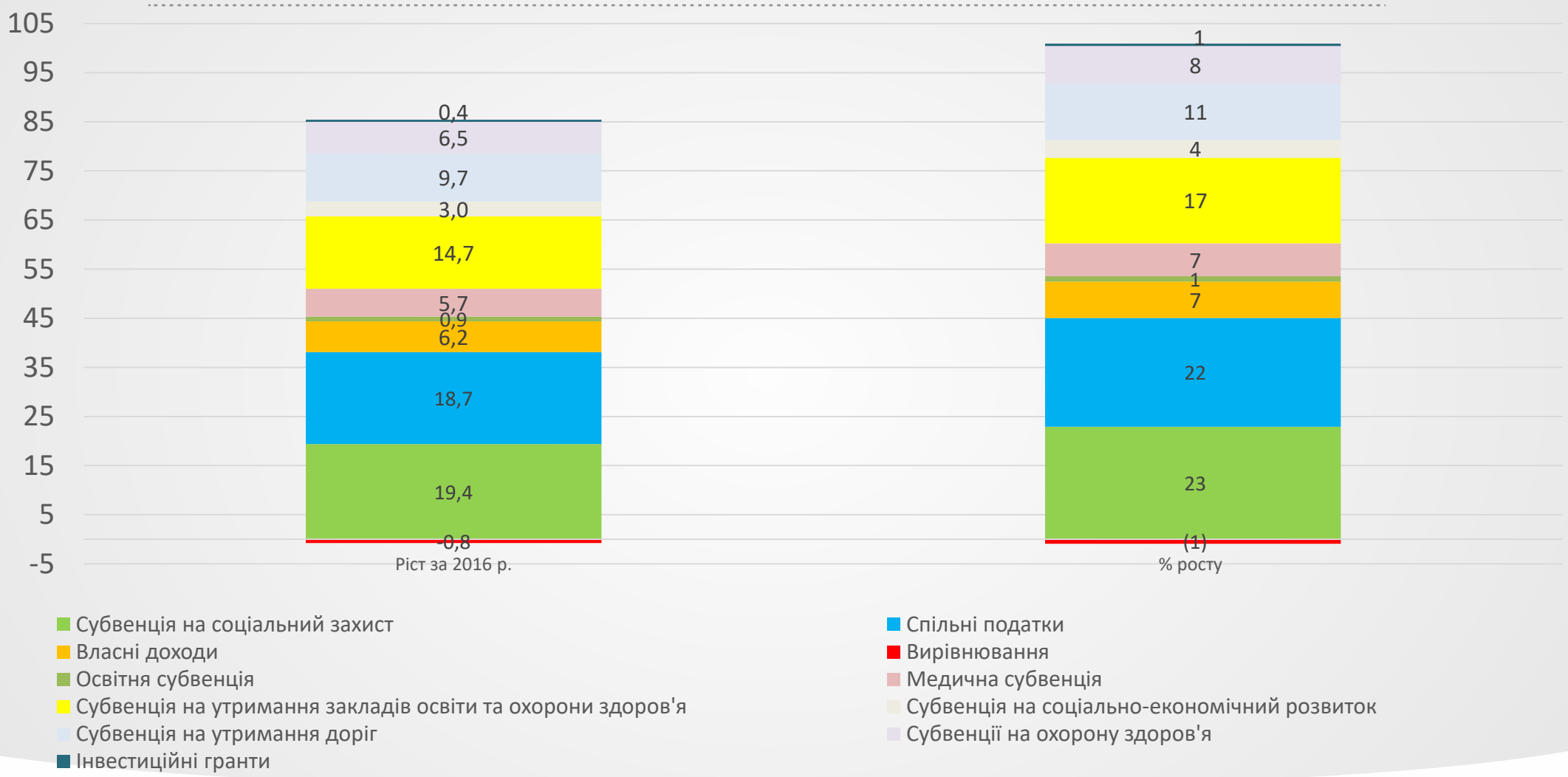
Ріст / зниження реальних доходів за рівнями врядування у 2014-17 роках



Загальні доходи органів місцевого самоврядування

- У 2017 році доходи областей зросли на 44%, районів – на 15%, а необ’єднаних громад – на 13%.
- Доходи міст обласного значення показали здорове зростання на 14%.
- Але доходи ОТГ демонструють стагнацію в розрахунку на одного мешканця: ріст з 5780 грн. до 5920 грн. або лише на 2,3%.
- Так само важливим є те, що інвестиційні стимули для об'єднання знизилися з 785 грн. до 465 грн. на одного мешканця.

Чинники зростання доходів у 2014-16 роки (млрд. грн. і % від загальних доходів)



Support to Decentralization in Ukraine 2014-2018

SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

Швеція Sverige

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Загальні доходи органів місцевого самоврядування

- 22% зростання у 2017 році одержано від спільних податків (19 млрд. грн.), що обумовлено підвищенням мінімальної заробітної плати у 2017 році.
- Але практично все інше обумовлено збільшенням субвенцій і трансфертів, зокрема:
  - Трансферти на соціальні виплати (19,4 млрд. грн. або 23% росту)
  - Нова дотація на утримання закладів (14,7 млрд. грн. 17% росту)
  - Нова субвенція на дороги (від митних надходжень, 9,7 млрд. грн. 11% росту)
  - Субвенції на охорону здоров'я (6.5 млрд. грн. 8% росту)
- Більшість з цих нових субвенцій і дотацій спрямовувалися областям та районам.

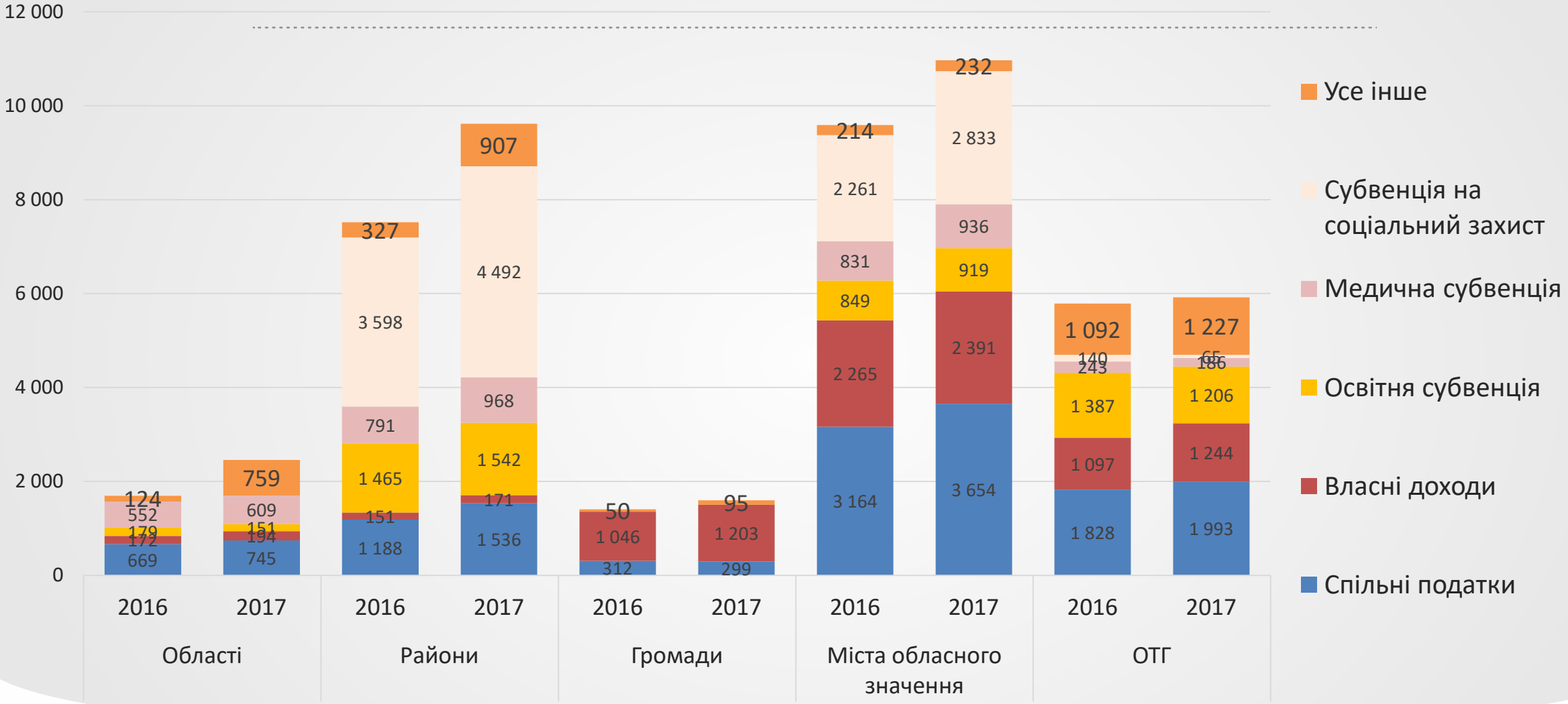
Окремі субвенції за рівнями врядування у 2017 році

	Субвенція на дороги	% від загал.	Дотація на заклади	% від загал.	Інші мед. субв.	% від загал.	Соц.-екон. субв.	% від загал.	Інвест.	% від загал.	Усі	% від усіх
Області	**11.3**	**92%**	**5.9**	**40%**	**6.0**	**85%**	1.2	20%	0.0	0%	**23.4**	**63%**
Міста обл. значення	1.0	8%	0.0	0%	0.6	9%	2.0	31%	0.5	23%	2.5	7%
Райони	0.0	0%	**7.7**	**52%**	0.3	4%	1.5	24%	0.0	0%	8.3	22%
Громади	0.0	0%	0.0	0%	0.1	1%	1.1	18%	0.1	6%	0.4	1%
ОТГ	0.0	0%	1.1	8%	0.0	0%	**0.4**	**7%**	**1.5**	**70%**	2.6	7%
Загалом	12	100%	14.7	100%	7.1	100%	6.2	100%	2.1	100%	37.2	100%

Дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я

- Неясно, скільки витрачається на освіту, а скільки на охорону здоров'я.
- Запроваджена одночасно з:
  - Внесенням змін до формули розподілу освітньої субвенції Міністерством освіти,
  - Підготовкою Міністерством охорони здоров'я нової системи фінансування охорони здоров'я.
- Нова формула покриває лише педагогічні витрати шкільної освіти, а утримання закладів є "власною функцією" органів місцевого самоврядування (заохочення укрупнення мережі).
- Теоретично не повинно бути потреби в дотації на утримання закладів.
- Можна зрозуміти, якщо це – тимчасовий захід.
- Але якщо дотація буде постійною, це підриватиме зусилля щодо внесення ясності у повноваження та відповідальність за сферу освіти.

Доходи ОМС на душу населення



Support to Decentralization in Ukraine 2014-2018

SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

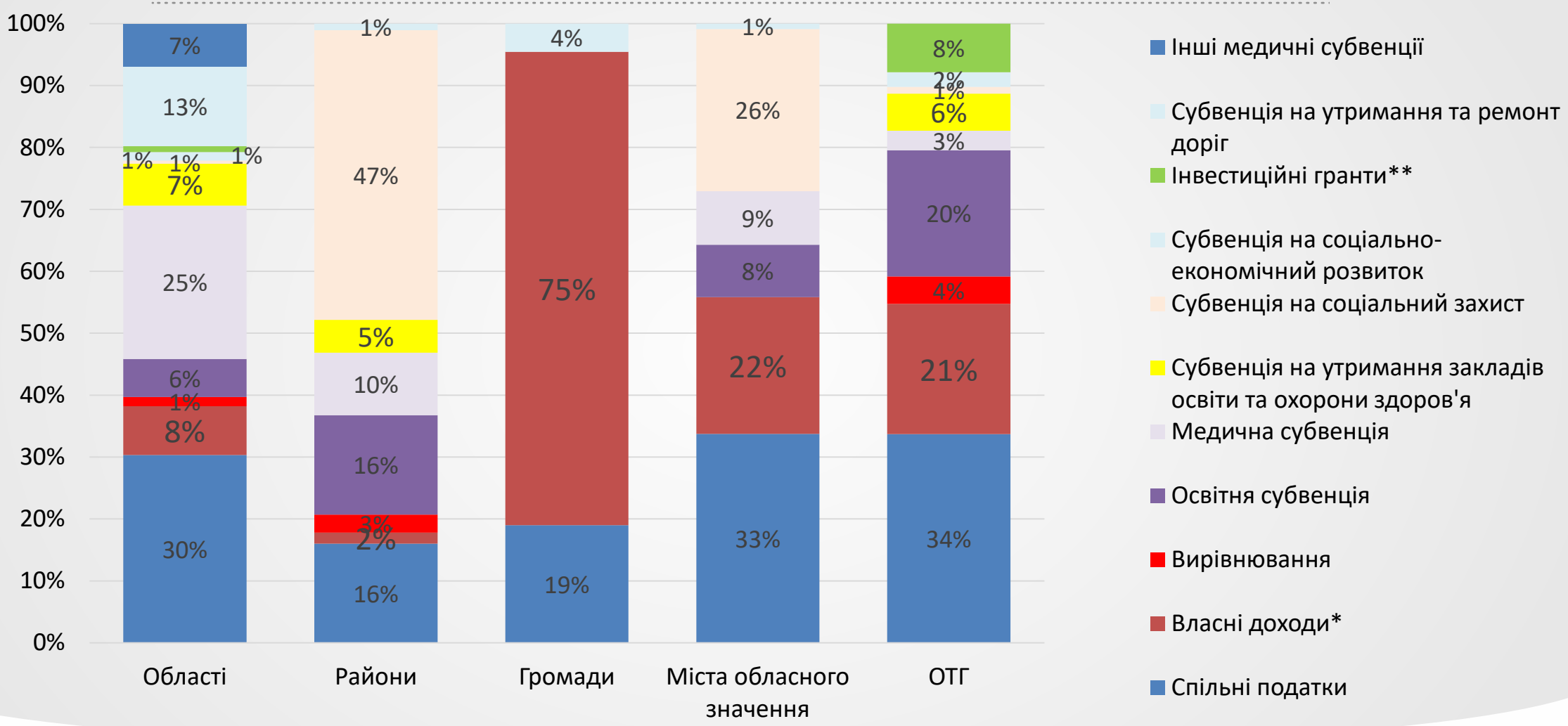
Швеція Sverige

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Загальні доходи органів місцевого самоврядування

- Міста обласного значення і райони одержують (і витрачають) більше коштів на душу населення, ніж усі інші рівні урядування.
- Але 47% доходів районів складають трансферти на соціальний захист, стосовно яких вони мають малу або жодної дискреції.
- Структури доходів міст обласного значення і ОТГ стають дедалі більш подібними.
- Таке зближення пришвидшиться з ре-централізацією фінансування лікарень та медичних закладів у рамках реформи.

Структура місцевих доходів за рівнями врядування у 2017 році



Support to Decentralization in Ukraine 2014-2018

SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

Швеція Sverige

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Наслідки реформи охорони здоров'я

- Після об'єднання громад найважливішою реформою для органів місцевого самоврядування є запровадження системи охорони здоров'я на основі єдиного платника.
- Органи місцевого самоврядування залишаться власниками (та кредиторами "останньої надії") для багатьох закладів охорони здоров'я.
- Але вони більше не оплачуватимуть поточні витрати лікарень та медичних закладів.
- Замість цього ці витрати покриватимуться в рамках договорів, які заклади укладатимуть з урядом.
- Наразі видатки на охорону здоров'я представляють:
  - 38% видатків областей (найважливіша функція)
  - 14% видатків районів (47% – соціальний захист, 32% – освіта)
  - 18% видатків міст обласного значення

Видатки ОМС за функціями у 2017 році (млрд. грн.)

	Державне управління	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальний захист	ЖКГ	Культура, мистецтво, спорт	Будівництво	Транспорт і зв'язок	Аграрні фонди, борг, надзвичайні ситуації	Інше	Залишок	Усього
Області	0.4	17.3	**29.7**	5.2	3.0	3.6	3.5	9.9	3.0	2.8	9.0	78.5
Міста обл. значення	9.2	55.4	**32.6**	62.5	17.6	8.5	10.0	15.0	1.4	13.3	-3.9	225.5
Райони	1.1	42.1	**21.5**	70.9	0.1	4.8	0.8	0.2	0.2	1.2	3.0	142.9
Громади	7.2	6.1	**0.0**	0.5	4.8	1.9	2.7	3.4	0.7	1.1	-4.1	28.4
ОТГ	2.1	8.8	**0.9**	0.5	1.4	1.1	1.0	0.8	0.2	0.5	1.2	17.3
Загалом	**20.0**	**129.7**	**84.7**	**139.6**	**26.9**	**19.9**	**18.0**	**29.3**	**5.5**	**18.9**	**5.2**	**492.6**

Потреба у переосмисленні функцій районів і областей

- Після об’єднання громад найбільш витратною функцією, що залишиться на районному рівні буде здійснення соціальних виплат.
- Це повноваження можна легко передати ОТГ.
- 17 районів уже повністю трансформовані в ОТГ.

Тому стоїть питання: що мають робити райони та скільки районів насправді потрібно?

- Чи повинні вони зберегти відповідальність за лікарні та медичні заклади?
- Чи мають вони відповідати за координацію виконання завдань державних інспекцій на місцевому рівні?

Потреба у переосмисленні функцій районів і областей

Подібні питання можна поставити щодо областей, оскільки їх найважливіша повсякденна функція – охорона здоров'я – зменшиться радикально з запровадженням системи на основі єдиного платника.

- Чи мають вони взяти відповідальність за моніторинг фінансової доброчесності та законності дій міст обласного значення і ОТГ?
- Яку роль вони мають відігравати у сфері професійно-технічної освіти?
- Чи дійсно їм потрібні демократично обрані виконавчі органи?
- Чи може краще, щоб області були територіальними представниками національного уряду?

Важливі наслідки нової фінансової системи – власні доходи

Реформи 2014 року надали ОМС нові повноваження щодо справляння податків:

- Міста обласного значення, громади та ОТГ одержали обмежений контроль над ставками земельного податку та податку на нерухомість, а також єдиного податку.

З 2014 року, загальні доходи ОМС збільшилися з 41 до 63 млрд. грн. (на 52%).

- Власні доходи найбільш різко зросли у громадах (на 55%), що свідчить про те, що громади реагують на фінансовий тиск шляхом мобілізації власних доходів.

Власні доходи ОМС у 2014 і 2017 роках (млрд. грн.)

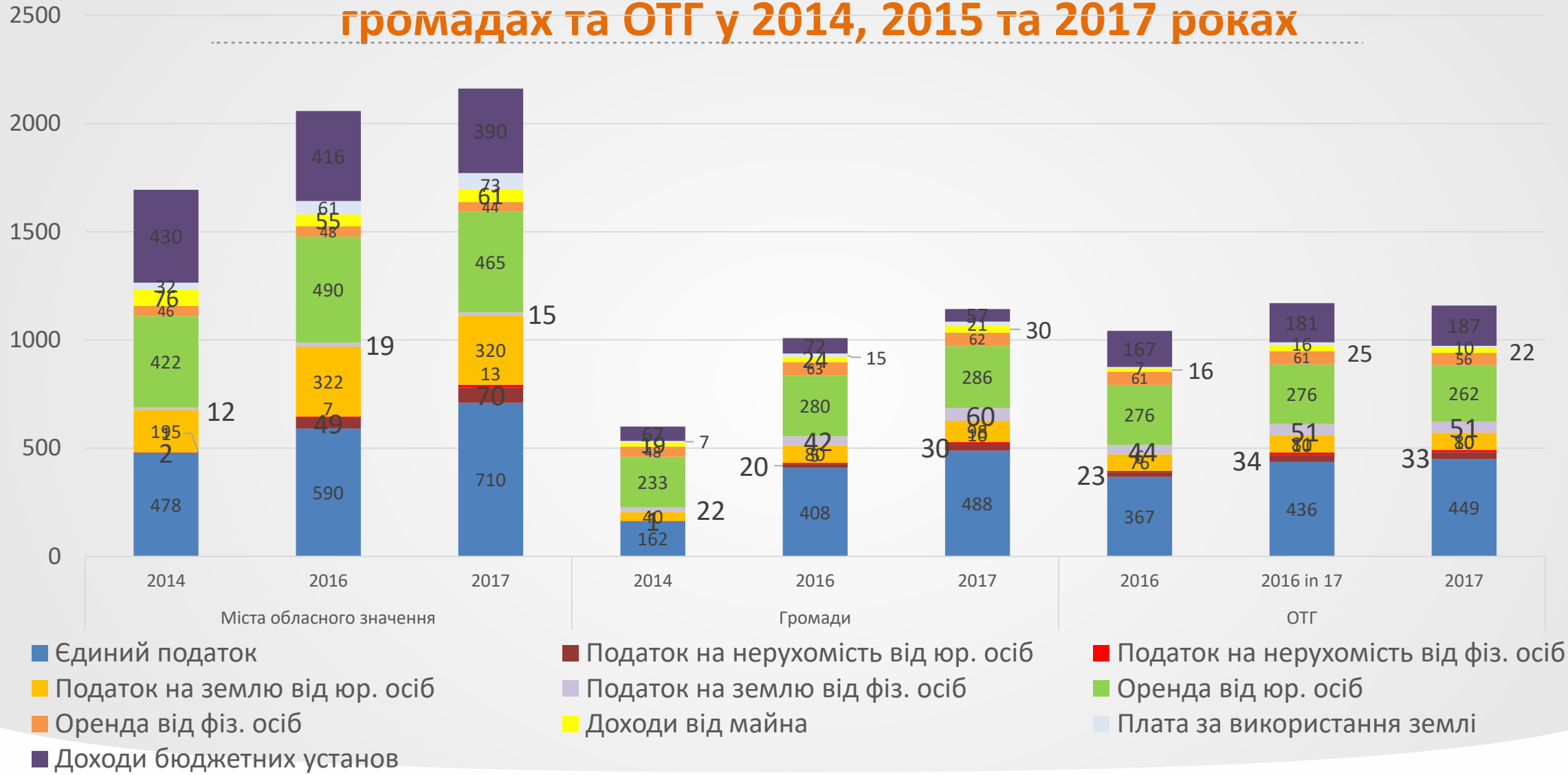
- без доходів бюджетних установ

	2014	2017	% росту
Області	1.7	1.7	0%
Міста обл. значення	0.2	0.3	35%
Райони	28.5	40.4	42%
Громади	11.2	17.4	55%
ОТГ		3.3	
Загалом	41.7	63.2	52%

Важливі наслідки нової фінансової системи – власні доходи

- Найважливішими власними доходами є надходження від єдиного податку та плата за оренду землі.
- Зростання цих доходів становлять більшу частину росту власних доходів для всіх типів ОМС.
- Міста обласного значення, громади та ОТГ також почали більш активно стягувати земельний податок з юридичних осіб.
- Справляння земельного податку та податку на нерухомість з фізичних осіб залишається на нерозвиненому рівні, але є активнішим у сільській місцевості.

Власні доходи на одного мешканця в містах обласного значення, громадах та ОТГ у 2014, 2015 та 2017 роках



Support to Decentralization in Ukraine 2014-2018

SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

Швеція Sverige

Swedish Association of Local Authorities and Regions

Важливі наслідки нової фінансової системи – вирівнювання

Реформи 2014 року радикально спростили стару систему вирівнювання:

- запровадженням загальної медичної та загальної освітньої субвенцій;
- застосуванням вирівнювання лише доходів (спільного ПДФО та податку на прибуток підприємств на душу населення), але не різниці у видатках.

Нова система:

- допомогла прояснити повноваження органів місцевого самоврядування;
- є набагато прозорішою та ефективнішою;
- не призвела до серйозного погіршення горизонтальної рівності на будь-якому рівні врядування.

Наслідки вирівнювання для доходів на душу населення областей, районів і міст обласного значення (без Києва) у 2014-2017 роках

	Області						Райони						Міста обл. значення					
	2014			2017			2014			2017			2014			2017		
	Вирів.	Загалом	% від Q4	Вирів.	Загалом	% від Q4	Вирів.	Загалом	% від Q4	Вирів.	Загалом	% від Q4	Вирів.	Загалом	% від Q4	Вирів.	Загалом	% від Q4
Q1	1128	1775	**0.58**	93	2012	**0.66**	3931	4473	**1.10**	513	4837	**0.82**	2008	3826	**0.74**	187	4962	**0.61**
Q2	1033	1854	**0.61**	50	2252	**0.74**	3348	4136	**1.02**	318	4877	**0.82**	1705	4543	**0.88**	39	5902	**0.73**
Q3	852	1806	**0.59**	20	2294	**0.76**	2977	3999	**0.98**	173	4933	**0.83**	1178	4943	**0.95**	6	6887	**0.85**
Q4	914	3050	**1.00**	7	3028	**1.00**	2457	4060	**1.00**	38	5931	**1.00**	318	5189	**1.00**	1	8113	**1.00**

Важливі наслідки нової фінансової системи – вирівнювання

Але нова система має низку специфічних моментів, які потребують уваги та перегляду:

- Найзаможніший орган місцевого самоврядування – Київ – не включений до системи.
- Середні пороги ПДФО / податку на прибуток підприємств обчислюються разом для міст обласного значення, ОТГ і районів.
- Це знижує пороги вирівнювання для ОТГ і міст обласного значення, піднімаючи їх для районів.
- У результаті, міста обласного значення роблять найбільший внесок у систему і майже нічого не одержують від неї.
- У той же час райони майже нічого не сплачують, але одержують найбільше від цієї системи.

Базова/реверсна дотація (вирівнювання) у 2016 та 2017 роках

	2016					2017				
	Одержувачі		Платники			Одержувачі		Платники		
	Кіль.	млрд. грн.	Кіль.	млрд. грн.	Різниця	Кіль.	млрд. грн.	Кіль.	млрд. грн.	Різниця
Області	18	0.83	6	0.53	-0.30	17	0.91	5	0.62	-0.28
Міста обл. значення	52	0.33	61	2.22	1.89	53	0.39	63	2.74	2.35
Райони	380	3.27	34	0.24	-3.04	368	3.64	38	0.37	-3.27
ОТГ	125	0.28	22	0.06	-0.22	293	0.77	48	0.16	-0.61
Загалом	575	4.71	123	3.05	-1.66	731	5.71	154	3.90	-1.82
Витрати уряду на вирівнювання*					**1.66**					**1.82**

Важливі наслідки нової фінансової системи – вирівнювання

- Це йде врозріз з метою зробити міста обласного значення і ОТГ найважливішим рівень місцевого самоврядування.
- Крім цього, система є дуже малою, оскільки забезпечує лише 1,1% загальних доходів ОМС (5,7 млрд. грн. у 2017 році).
- Система практично нічого не коштує уряду –1,6 млрд. грн. у 2017 році.
- Попри це, видається, що поставлено за мету зробити систему само-збалансованою (зовсім виключити внесок уряду).
- Це не є необхідним, і в чинній структурі буде ще більше обтяжувати міста обласного значення і ОТГ.
- Але ще важливішим є те, що такі ідеї вказують на недооцінку потребу у вирівнюванні по мірі об'єднання все більшої кількості (бідних) громад.

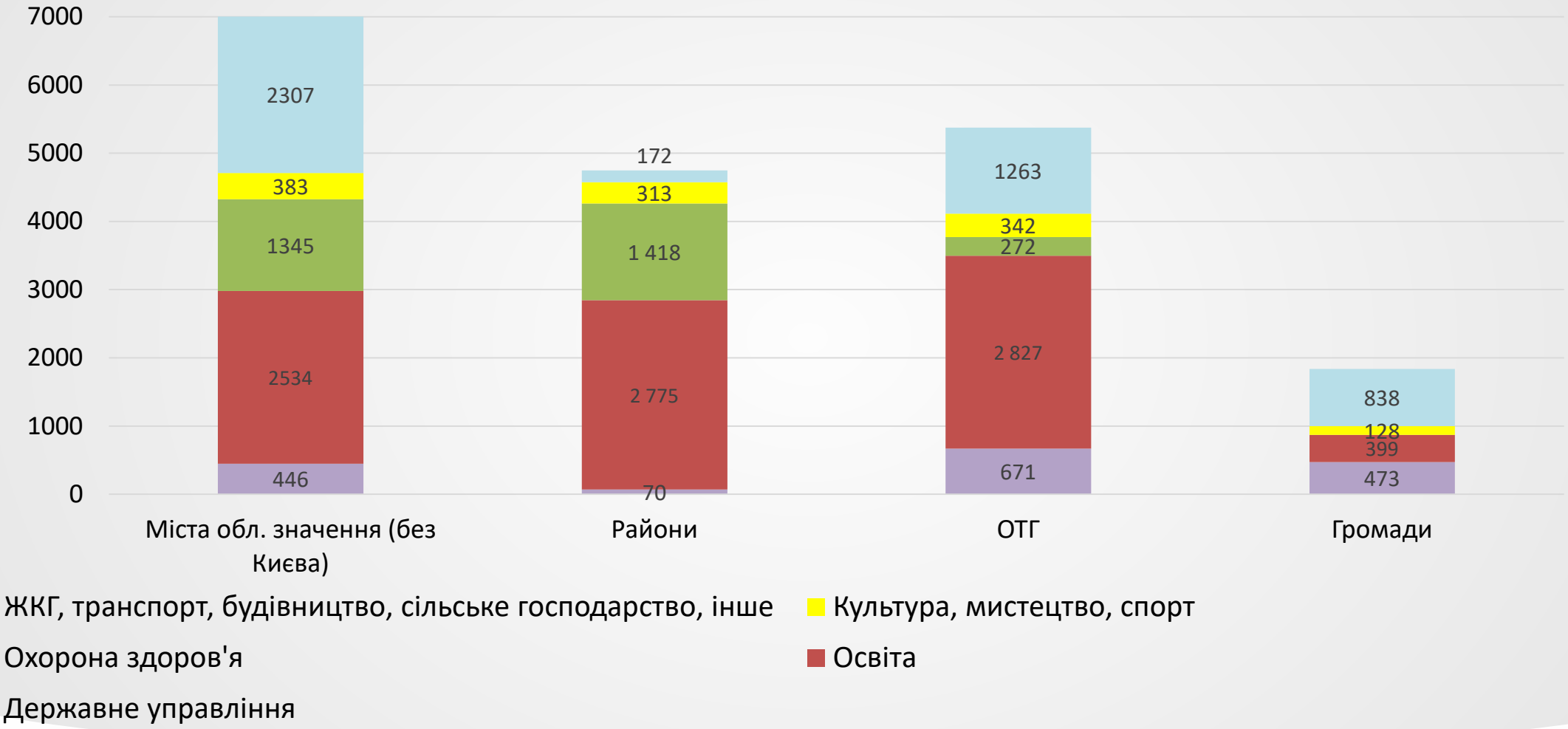
Наслідки вирівнювання для доходів на душу населення районів, ОТГ і міст обласного значення (без Києва) у 2017 році

	Райони				ОТГ				Міста обл. значення			
	ПДФО	Вирів.	Загал.	% від Q4	ПДФО	Вирів.	Загал.	% від Q4	ПДФО	Вирів.	Загал.	% від Q4
Q1	838	513	4837	**0.82**	629	548	4623	**0.61**	1467	187	4962	**0.61**
Q2	1260	318	4877	**0.82**	1113	369	5296	**0.70**	1947	39	5902	**0.73**
Q3	1641	173	4933	**0.83**	1567	192	5644	**0.75**	2673	6	6887	**0.85**
Q4	2602	38	5931	**1.00**	3091	31	7546	**1.00**	3389	1	8113	**1.00**

Важливі наслідки нової фінансової системи – вирівнювання

- Вирівнювання для районів має проводитися відповідно до їх власного середнього показника надходжень ПДФО на душу населення (без міст обласного значення і ОТГ – приблизно 1500 грн. на одного мешканця).
- Це відображатиме той факт, що райони виконують лише деякі з базових муніципальних функцій міст обласного значення і ОТГ.
- Уряд має прямо покривати ці (зменшені) витрати на вирівнювання.
- Це також підвищить середній показник надходжень на душу населення міст обласного значення і ОТГ (з 2100 грн. на одного мешканця з районами до 2600 грн. без районів).
- У результаті, менше міст сплачуватимуть реверсну дотацію та більше ОТГ і міст одержуватимуть базову дотацію, що збільшить витрати на систему для уряду, але сприятиме об'єднанню громад.

Видатки на душу населення міст обласного значення (без Києва), районів, громад і ОТГ за функціями у 2017 році



Рекомендації

- Визначити дату, до якої об’єднання громад має бути завершено.
- Збільшити фінансові стимули та підтримку новостворених ОТГ.
- Надати містам обласного значення і ОТГ більші повноваження щодо справляння податків і зборів, зокрема земельного податку та податку на нерухомість.
- Повернутися до ідеї того, щоб області та райони були територіальними представниками національного уряду.
  - Централізувати функції планування і контролю на обласному рівні, включаючи відповідальність за нагляд за законністю дій та фінансовою доброчесністю міст обласного значення і ОТГ та (можливо) фінансування та управління професійно-технічною освітою.
  - Передати областям і районам важкі рішення стосовно раціоналізації мереж закладів охорони здоров’я як агентам національного уряду.
  - Укрупнити райони та обмежити їхні функції відповідальністю за заклади вторинної медицини координацією діяльності державних інспекцій.

Рекомендації

- Обчислювати пороги вирівнювання для міст обласного значення і ОТГ разом, але без районів.
- Передбачити, що національний уряд самостійно покриватиме витрати на вирівнювання рівні районів.
- Збільшити рівень фінансування системи вирівнювання або за рахунок включення до системи Києва, та/або за рахунок збільшення внеску Уряду.