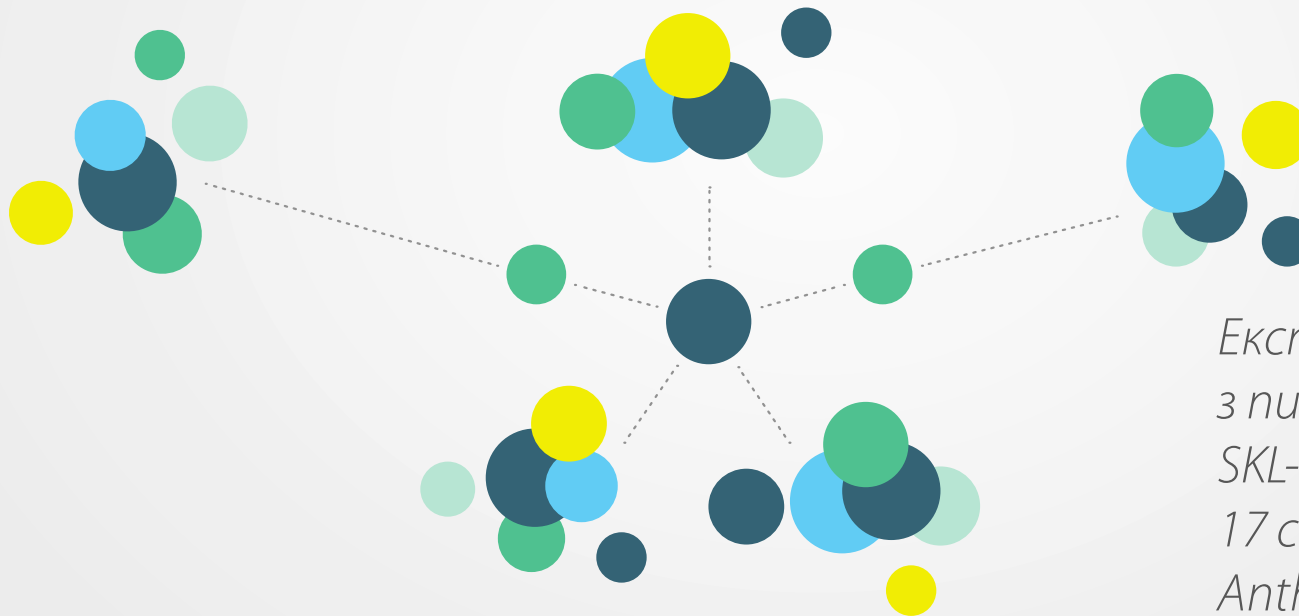


# Тоні Левітас

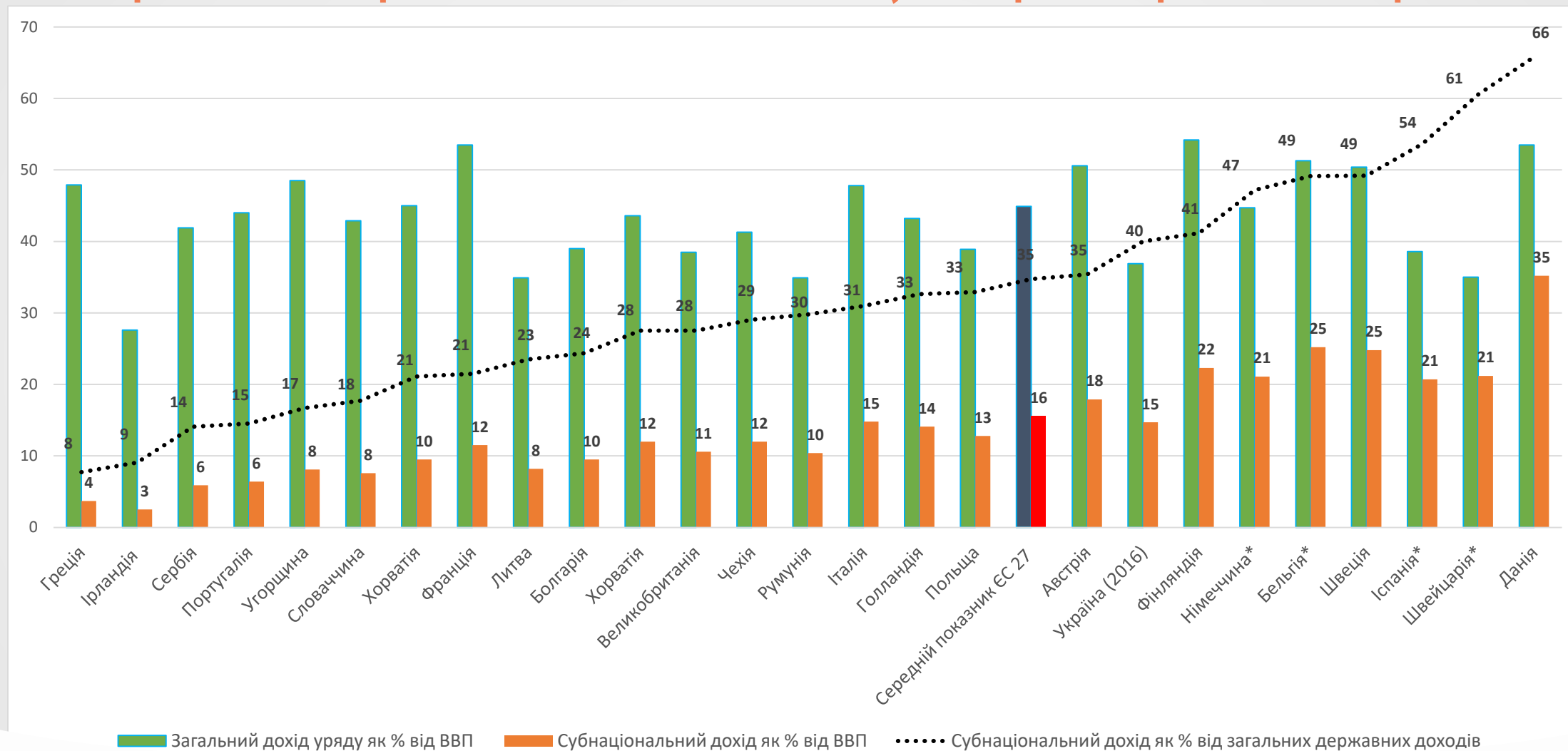
Київ, січень 2018

## Державне будівництво та децентралізація в Україні: які перспективи?



Експертна група  
з питань децентралізації (Київ)  
SKL-SIDA/Brown University  
17 січня 2018 р.  
[Anthony\\_Levitas@brown.edu](mailto:Anthony_Levitas@brown.edu)

# Доходи органів субнаціонального рівня як % від ВВП і % від загальних державних доходів в окремих країнах ЄС та країнах, які не є членами ЄС, у 2015 році (Україна – 2016 р.)



# Децентралізація в Україні

---

- У суто фінансових термінах, Україна вже багато років є однією з найбільш децентралізованих країн Європи.
- Проблеми децентралізації в Україні ніколи в першу чергу не стосувалися фінансів.

## **Замість цього, головними проблемами були:**

- Нечітка структура врядування в областях та районах (призначені центральним урядом адміністрації та / проти демократично обраних рад);
- Продовження застосування визначених на національному рівні норм видатків, які вносять плутанину у сфери відповідальності та підривають місцеву незалежність;
- Надзвичайна подрібненість на рівні громад, що робить громади надто малими для надання базових послуг та залежними від органів влади вищих рівнів.

# Децентралізація в Україні

---

- У сукупності ці проблеми створюють ситуацію, в якій надзвичайно незрозуміло, який рівень врядування дійсно відповідає за що, особливо це стосується функцій соціального сектору (освіти та охорони здоров'я).
- Проблеми нечіткого розподілу повноважень доповнили проблеми, створені демографічним спадом, якого зазнала вся Європа з кінця 1980-х.
- За відсутності чіткого розподілу повноважень ніхто не хотів брати на себе надзвичайно болісне завдання щодо реорганізації мереж шкіл та лікарень в Україні.
- У результаті, Україна наразі має одне з найнижчих у світі співвідношень кількості учнів до кількості вчителів, а також більше лікарів, медсестр та ліжок у лікарнях, ніж майже будь-яка країна Європи.

# Децентралізація в Україні

---

Після Помаранчевої Революції реформатори розробили плани щодо:

- Внесення змін до Конституції для надання можливості демократично формувати виконкоми областей і районів;
- Об'єднання громад з метою виведення їх з-під контролю районів та областей та визначення міст обласного значення та об'єднаних громад базовими одиницями місцевого самоврядування в Україні (скандинавська / польська модель);
- Реформування системи фінансів через запровадження цільових субвенцій на здійснення функцій освіти та охорони здоров'я та скасування контролю за видатками з боку міністерств.

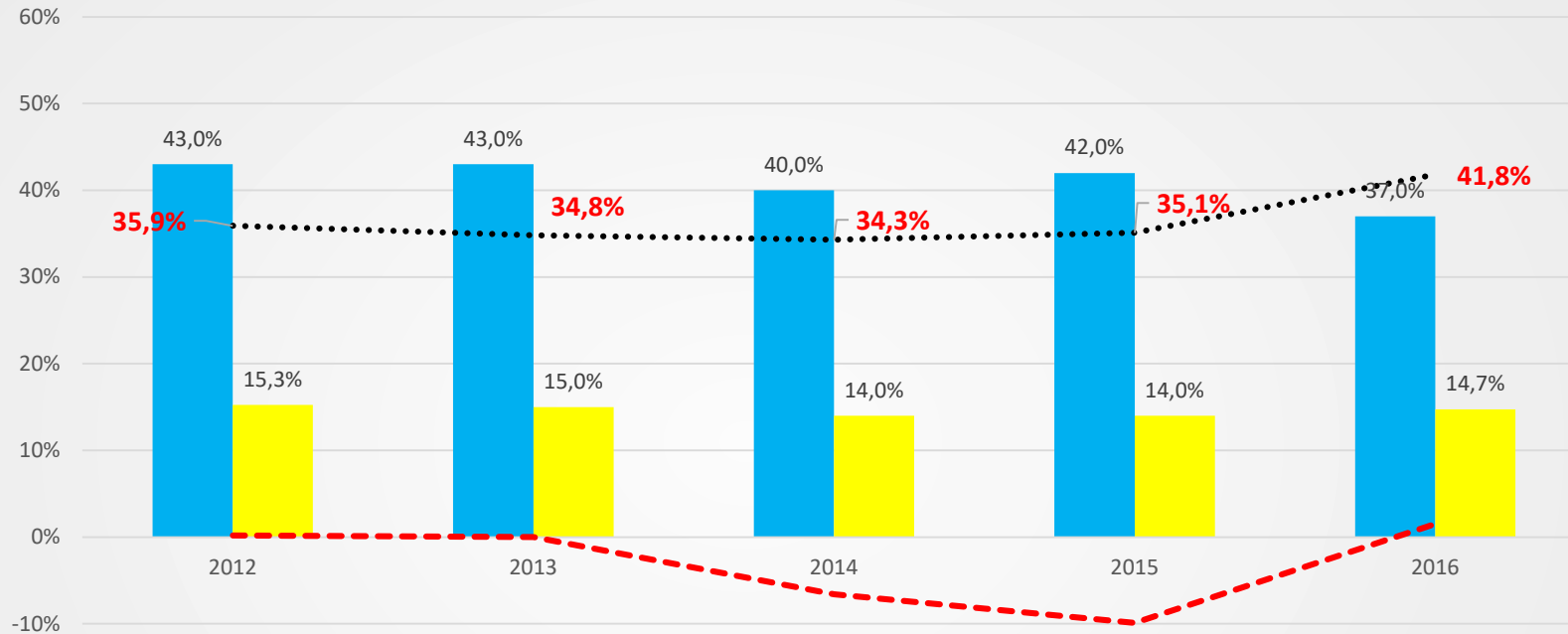
Однак ці плани так і не були втілені.

# Децентралізація в Україні

---

- Майдан, анексія Криму та окупація Донбасу відновили плани 2009 року.
- Президент та Уряд проголосили “децентралізацію” одним з найвищих пріоритетів з метою протистояння заклинам до “федералізації”.
- Стара команда готує проект змін до Конституції та проекти законів про адміністративно-територіальні реформи.
- Але ці законопроекти не пройшли через Парламент восени 2014 року.
- Єдине, що вдалося провести, це істотні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів та закон, який дозволяв **добровільне** об’єднання.
- Ці зміни мали серйозні, але все ж таки неоднозначні наслідки.

# Доходи органів субнаціонального рівня як % від ВВП і % від загальних державних доходів у 2012-16 рр.



- Консолідовані доходи загального уряду як % від ВВП
- Доходи місцевого самоврядування як % від ВВП
- - - Реальний ріст/зниження ВВП (МВФ)
- ..... Субнаціональний дохід як % від загальних державних доходів

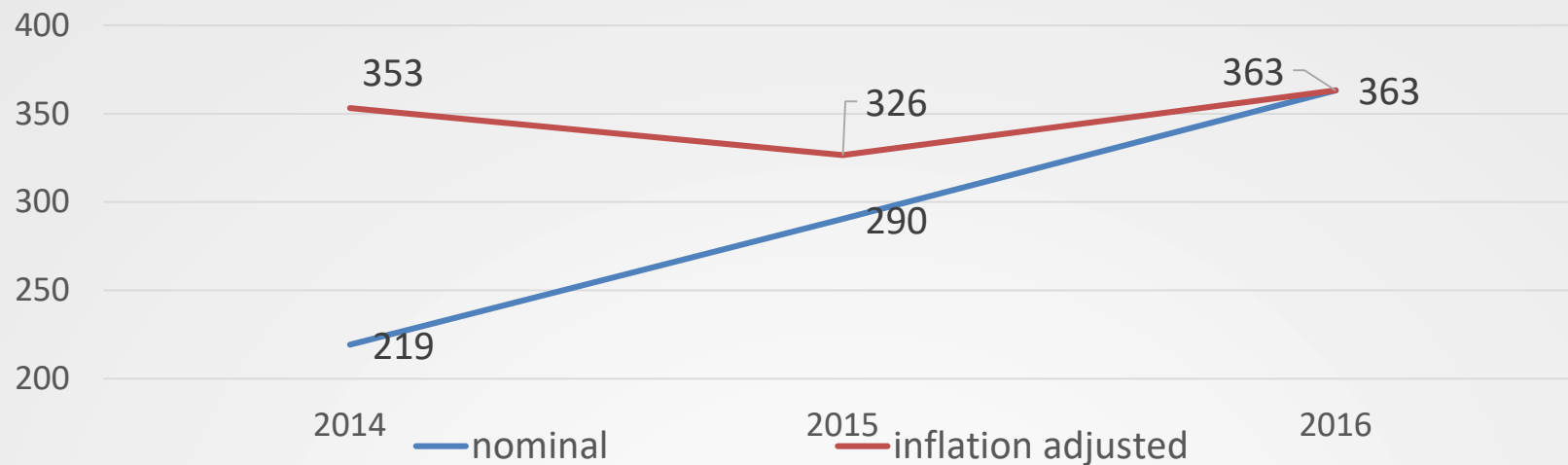
# Децентралізація в Україні

---

- З 2014 року загальні державні доходи скоротилися з 43% до 37% ВВП, тоді як доходи органів субнаціонального рівня залишалися на рівні 15% ВВП.
- У результаті частка загальних державних доходів, яка спрямовувалася органам субнаціонального рівня, збільшилися з 34% у 2014 році до 42% у 2016 році.
- Це є надзвичайним досягненням, оскільки війни та економічні потрясіння зазвичай супроводжуються ре-централізацією публічних фінансів.
- Отже, національний уряд чітко продемонстрував рішучість щодо децентралізації та йде на певні жертви для її фінансування, АЛЕ ...



## Загальні доходи органів субнаціонального рівня у номінальних величинах та з урахуванням інфляції у 2014-2016 рр. (млрд. грн.)



## Видатки органів субнаціонального рівня за економічними категоріями у 2014-2016 рр. (млрд. грн. 2016 р.)

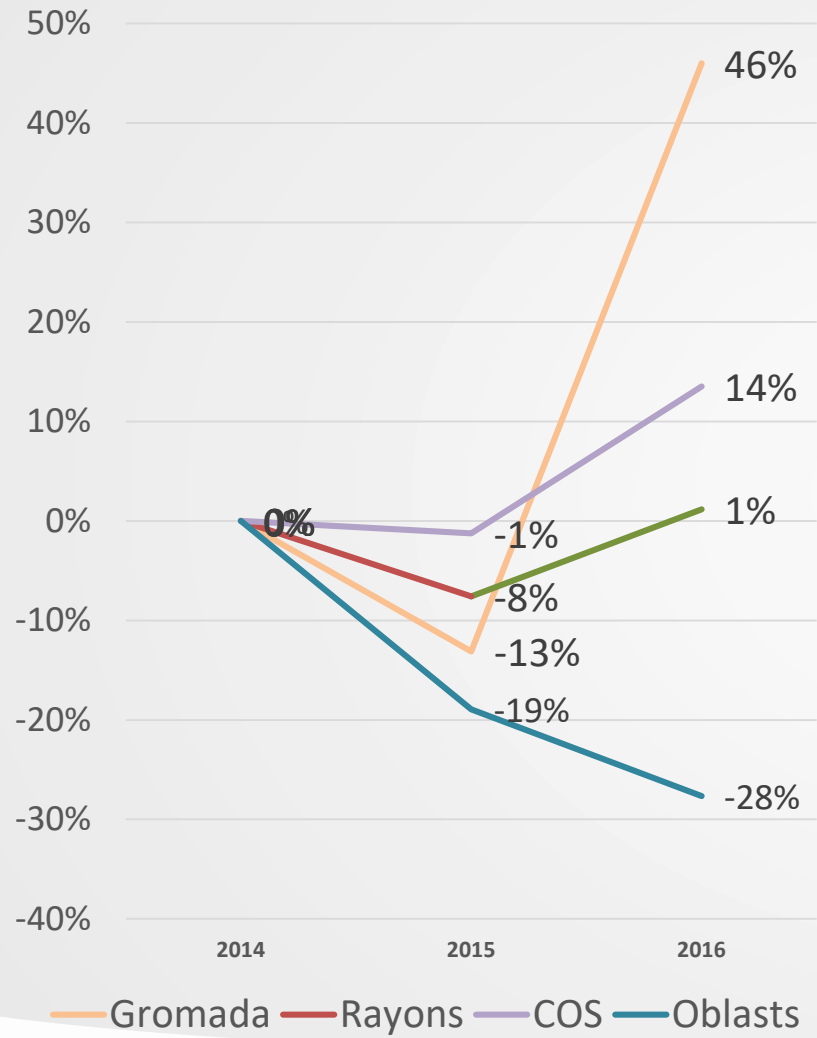
	Оплата праці	Комунальні витрати	Інші операційні витрати	Трансферти організаціям	Трансферти фіз. особам	Капітальні видатки	Залишок	Загальні видатки	Загальні доходи
<b>2014</b>	<b>142,3</b>	17,4	48,1	34,0	78,8	<b>24,1</b>	<b>8,5</b>	<b>353,1</b>	<b>353,1</b>
<b>2015</b>	<b>118,8</b>	18,5	44,2	20,6	74,6	<b>38,0</b>	<b>14,2</b>	<b>328,9</b>	<b>326,5</b>
<b>2016</b>	<b>115,4</b>	17,6	44,2	19,1	99,0	<b>52,5</b>	<b>15,4</b>	<b>363,2</b>	<b>363,2</b>
<b>2015 як % 2014</b>	<b>83%</b>	106%	92%	61%	95%	158%	167%	<b>93%</b>	<b>92%</b>
<b>2016 як % 2014</b>	<b>81%</b>	<b>101%</b>	<b>92%</b>	<b>56%</b>	<b>126%</b>	<b>218%</b>	<b>182%</b>	<b>103%</b>	<b>103%</b>

# Децентралізація в Україні

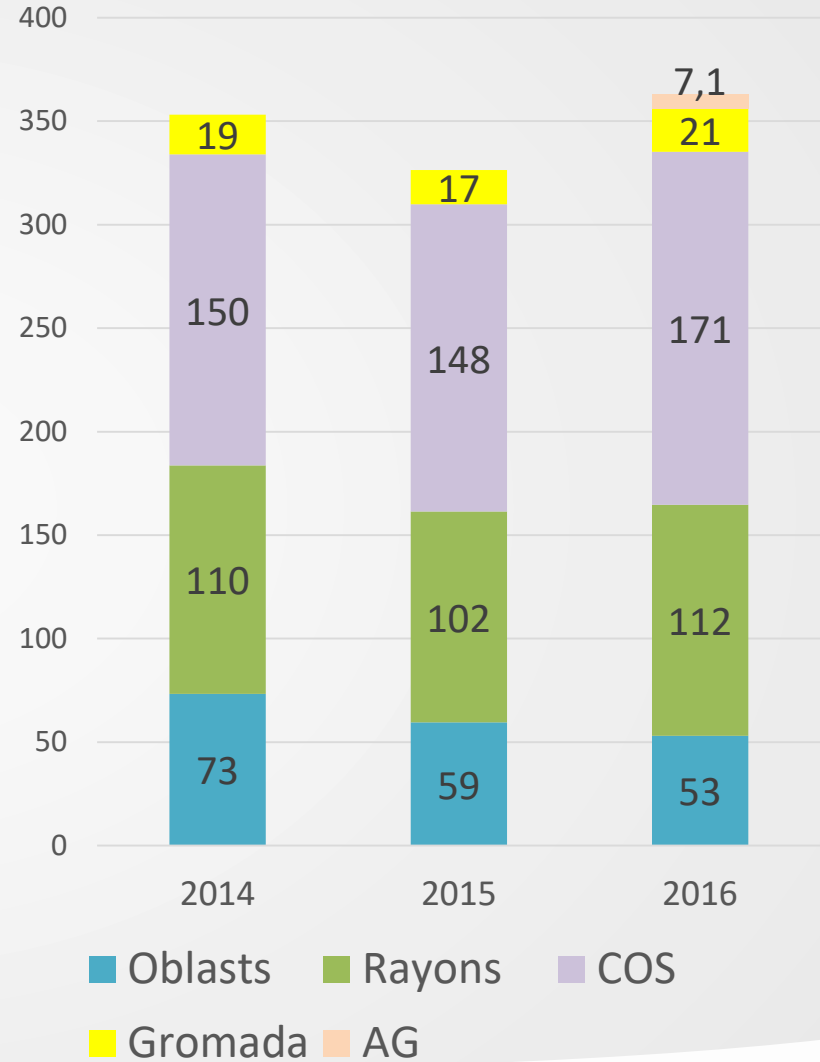
---

- Але це не означає, що ОМС одержують “мільярди нових гривень”.
- Натомість, загальні доходи залишалися стабільними в показниках, скоригованих з огляду на інфляцію.
- Тим не менш, органи субнаціонального рівня відчували, що їх доходи зростають, через замороження зарплат в державному секторі у 2014 та 2015 роки.
- Такі неочікувані кошти спрямовувалися на інвестиції на всіх рівнях субнаціонального врядування.
- Заява про те, що децентралізація надає органам субнаціонального рівня багато нових грошей створює небезпечні очікування.
- Це також приховує низку глибоких змін у відносній потужності різних рівнів урядування.

## Відсоткові зміни в структурі загальних доходів за рівнями врядування з 2014 року

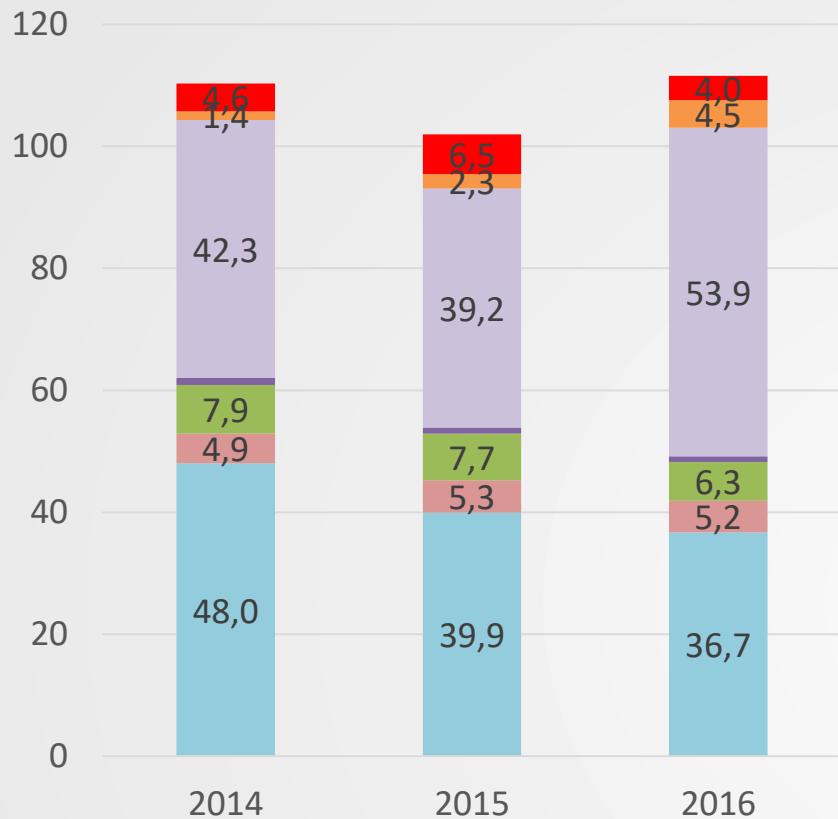


## Доходи ОМС за рівнями врядування у грн. 2016 року (млрд.)

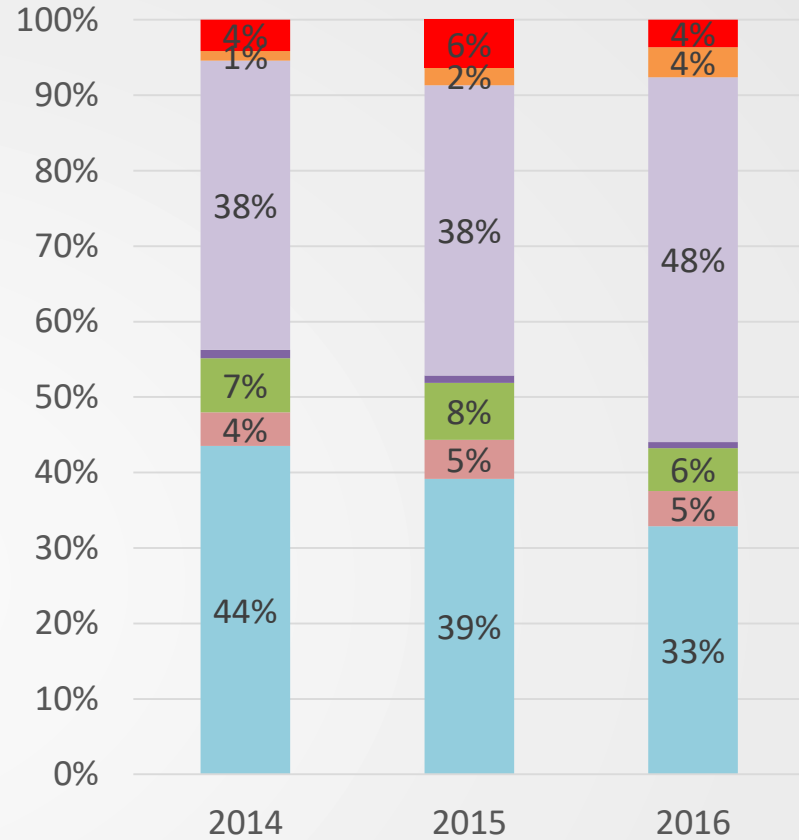


# Видатки районів за економічною класифікацією 2014-16 рр.

(млрд. грн. 2016 р.)

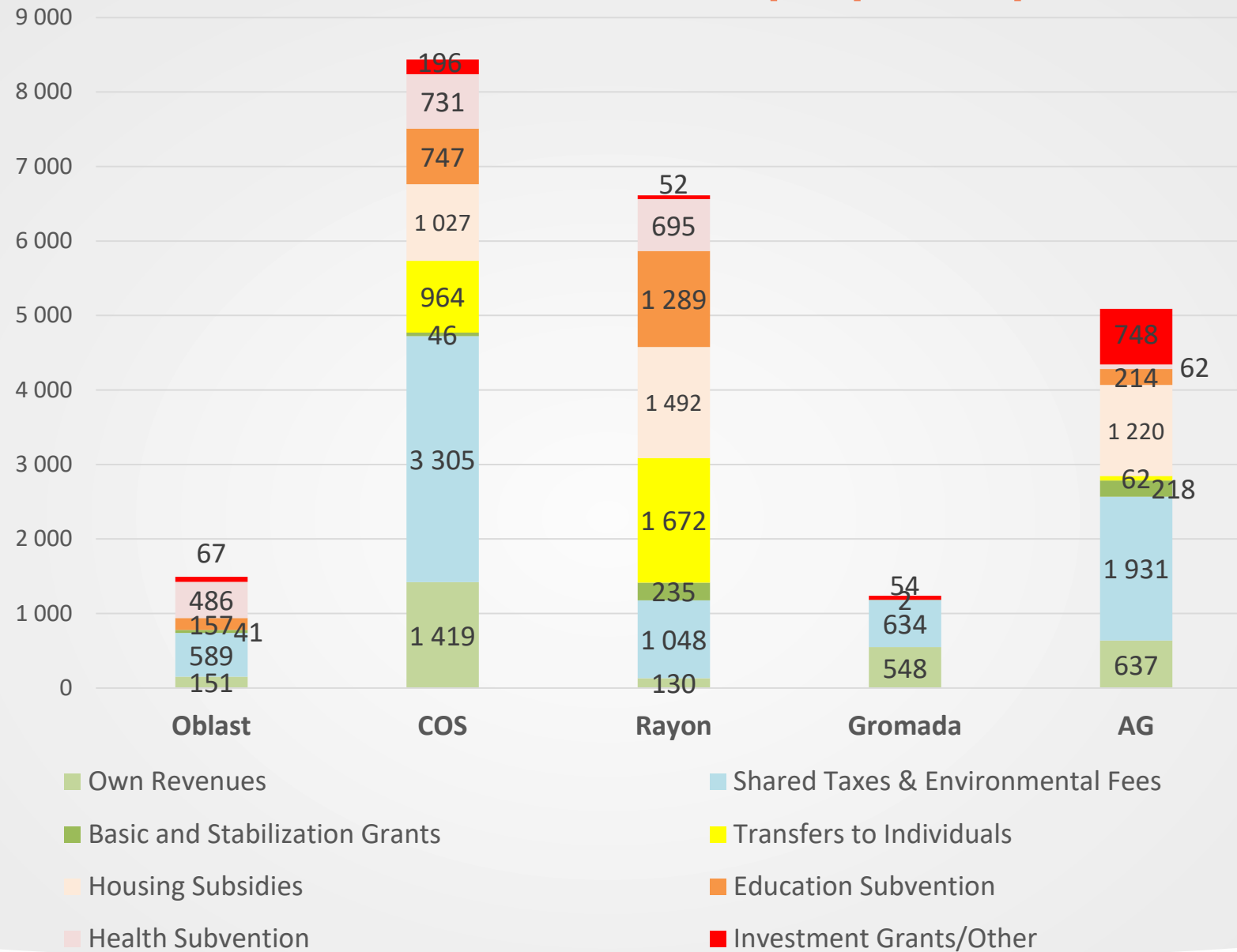


- Surplus
- Capital Expenditure
- Transfers to individuals
- Subsidies to institutions
- Other operating costs
- Utilities & Energy
- Wages



- Surplus
- Capital Expenditure
- Transfers to individuals
- Subsidies to institutions
- Other operating costs
- Utilities & Energy
- Wages

# Доходи ОМС на одного мешканця (млрд. грн. 2016 р.)



# Децентралізація в Україні

---

- Найбільше програли від реформи області, оскільки повноваження та фінанси були передані від областей містам обласного значення.
- Райони також втрачають фінанси та повноваження, але в основному вони передаються ОТГ. Вони все більше виступають у ролі “вікна” для трансфертів на соціальні виплати.
- Фінанси ОТГ наразі за структурою подібні до фінансів міст обласного значення.
- Ми спостерігаємо “подальшу муніципалізацію обласної влади” та “початок громадизації районної влади” (що разом сигналізує про прогрес у русі до скандинавської / польської моделі місцевого самоврядування)
- Але це робиться без чіткого бачення остаточного розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування. У цьому сенсі, фінанси тягнуть за собою повноваження, хоча має бути навпаки.

# Висновки та рекомендації

---

- Чинний дискурс, в якому “децентралізація” ототожнюється з більшими обсягами коштів для ОМС, є оманливим і небезпечним.
- Він приховує те, що відбувається насправді (рух до скандинавської / польської моделі).
- Це також іде в розріз з нещодавно прийнятим законодавством щодо створення системи охорони здоров'я на основі єдиного платника, що передбачає забрати кошти від областей, міст обласного значення та районів.
- Підвищення заробітних плат у державному секторі (т.з. бюджетники) також покладе край чинній “фіскальній ілюзії”.
- Без законодавства, яке б вимагало об'єднання громад, процес може загальмуватися, не в останню чергу через те, що витрати на добровільне об'єднання (стимули для формування ОТГ та дотації неспроможним громадам) можуть стати непомірно високими.

# Висновки та рекомендації

---

Існують серйозні правові та функціональні питання, які вимагають нагальної уваги:

- Розподіл функцій щодо освіти між рівнями врядування:
  - Професійно-технічна освіта має бути функцією областей чи міст обласного значення / ОТГ?
  - Чи має середня освіта бути функцією ОТГ повсюди?
  - Хто має здійснювати моніторинг діяльності шкіл?
- Розподіл функцій у сфері охорони здоров'я:
  - Кому належать лікарні?
  - Що на практиці означає власність, якщо передбачається, що лікарні платитимуть за базову роботу на умовах договорів про надання послуг з системою єдиного платника?
- Райони мають бути скасовані зовсім чи укрупнені? Якщо укрупнені, чи має їхня роль бути обмежена належністю до них лікарень?



# Висновки та рекомендації

---

- Хто має здійснювати нагляд за законністю рішень ОМС та хто має здійснювати моніторинг їхньої діяльності, зокрема стосовно обов'язків у соціальній сфері?
- Традиційна боротьба за конституційну реформу може бути непотрібною та шкідливою (особливо у світлі незгоди щодо Мінських домовленостей):
  - Можливо, немає потреби демократизувати виконавчу владу на рівні областей та районів.
  - Залишити їх як територіальні підрозділи національного уряду з обмеженими функціями.
  - Надати їм відповідальність за моніторинг законності здійснення повноважень містами обласного значення та ОТГ у якості територіальних підрозділів національного уряду.

# Додаткові слайди щодо добровільного об'єднання

---

- Уряд робить суттєві “додаткові виплати” для стимулювання об'єднання.
- У 2016 році було створено 159 ОТГ і ще 254 у 2017 році (всього 413)
- Разом вони охоплюють 3,68 млн. громадян або 22% сільського населення.
- За розміром ОТГ налічують від 1600 до 44000 мешканців: серед перших 159 ОТГ 60% не мають у своєму складі міських населених пунктів.
- Існують свідчення про шкідливу само-сегрегацію на ОТГ без центрального міського населеного пункту та ОТГ, які намагаються обмежити кількість сільських громад у своєму складі.
- Система закріплення частки ПДФО за принципом місця роботи заохочує до такої шкідливої само-сегрегації.

# Доходи ОТГ на одного мешканця (квартилі за надходженнями від спільних податків)

Квартиль	Населення	Спільні податки	Податки на землю, нерухомість	Оренда	Інші власні доходи	Дотації вирівнювання	Інші дотації та інвестиційні гранти	Освітня субвенція	Медична субвенція	Усього	% загального показника до 4-го квартіля
Q1	260 213	593	84	113	61	456	739	1 453	249	3 748	0,53
Q2	375 250	1 163	94	221	107	308	739	1 340	191	4 164	0,59
Q3	377 947	1 723	145	308	122	139	804	1 081	189	4 511	0,64
Q4	372 637	3 848	186	490	502	42	706	1 079	237	7 091	1,00
<b>Разом</b>	<b>1 386 047</b>	<b>1 931</b>	<b>131</b>	<b>297</b>	<b>209</b>	<b>218</b>	<b>748</b>	<b>1 220</b>	<b>214</b>	<b>4 967</b>	<b>0,70</b>

# Видатки необ'єднаних громад за економічною класифікацією у 2014-16 рр. (млрд. грн. 2016 р.)

