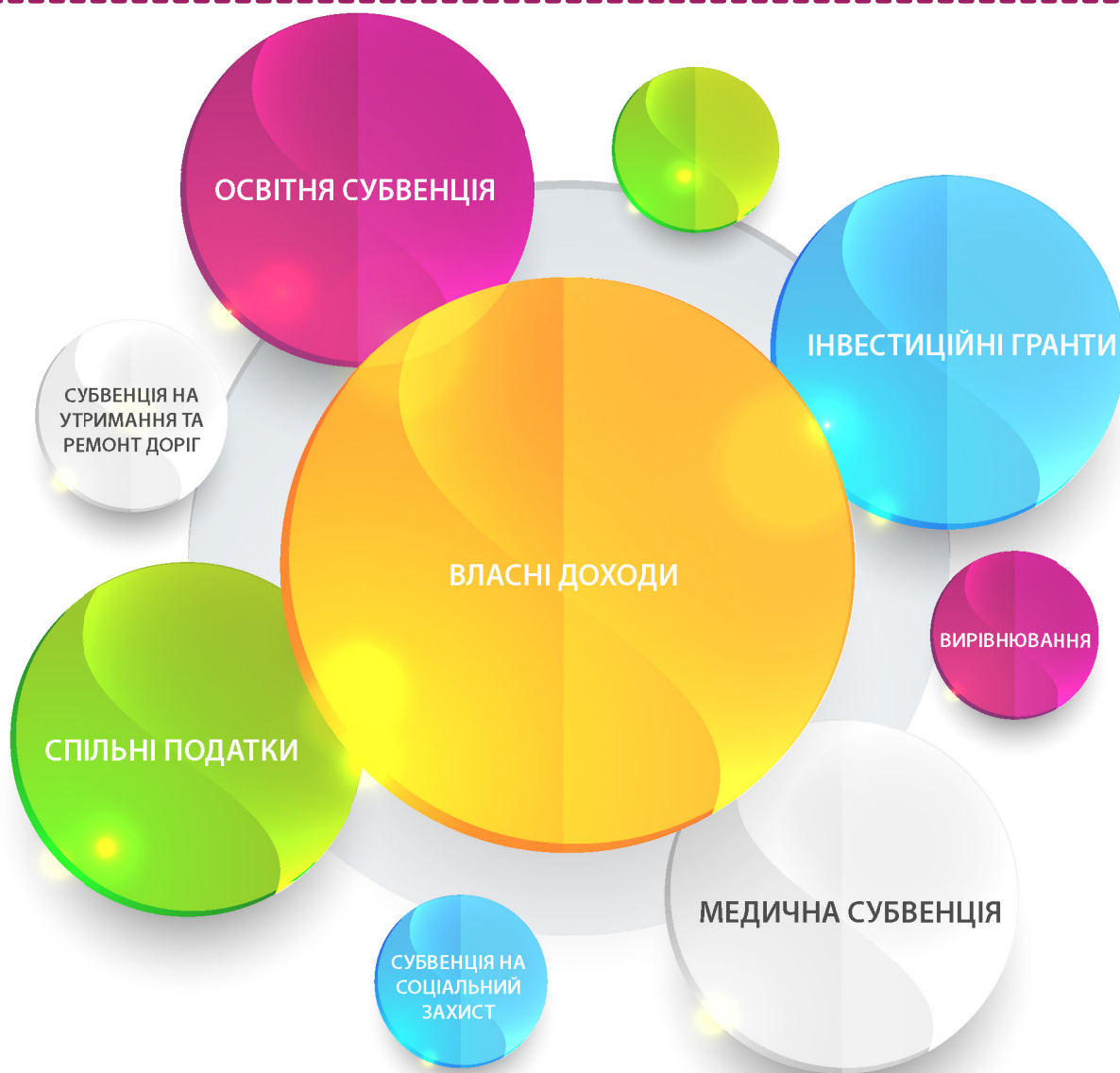


РЕФОРМА ВРЯДУВАННЯ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ТА ФІНАНСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: 2014-2018



КИЇВ

2019

Звіт

Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014-2018 роки

**Тоні Левітас (Tony Levitas)
Ясмiна Джикiч (Jasmina Djikic)
SKL International/SIDA
Жовтень 2019 рік**

РЕЗЮМЕ

У квітні 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цьому документі визначено три критичні слабкі сторони системи місцевого самоврядування в Україні: (1) неефективність дуже малих сільських громад, (2) нечіткий розподіл повноважень між рівнями врядування та (3) неоднозначний статус областей та районів як рівнів самоврядування. Для розв'язання цих проблем Концепція передбачала:

- об'єднання понад 12 000 громад у більші адміністративні одиниці – об'єднані територіальні громади (ОТГ) з наданням нових повноважень;
- чітке визначення повноважень і структур врядування в областях та районах, зменшивши їхнє значення у наданні повсякденних публічних послуг, зокрема у сфері освіти, та створення їх власних виконавчих органів;
- реформування системи внутрішніх фінансових відносин з метою забезпечення всіх рівнів місцевого самоврядування доходами, достатніми для здійснення ними нових повноважень щодо надання послуг.

У даному звіті аналізується функціонування ключових складових української системи внутрішніх фінансових відносин, у світлі чого оцінюється прогрес, досягнутий з 2014 року щодо виконання цілей та завдань уряду. Ми дійшли висновку, що Україна здійснила вагомі, але в деяких важливих аспектах все ще нечіткі кроки на шляху досягнення цілей, визначених у схваленій Урядом Концепції.

Щодо позитивних зрушень, нами виявлено таке:

- У процесі добровільного об'єднання утворено 936 ОТГ. Десять мільйонів мешканців (54% сільського населення та 26% загального населення країни) тепер проживають в об'єднаних територіальних громадах, які мають бути достатньо великими для забезпечення надання базових публічних послуг, у тому числі й найважливіше – щодо забезпечення функціонування віднесених до них шкіл¹.
- Частка загальних доходів держави, які передаються органам місцевого самоврядування, у період з 2014 по 2018 роки збільшилася з 34% до 41%, що робить Україну, принаймні в суто фінансових термінах, однією з найбільш децентралізованих країн Європи. За той самий період доходи органів місцевого самоврядування зросли з 441 до 569 млрд. грн. (29%) після коригування з огляду на інфляцію. Зростання як частки, так і реальної величини доходів місцевого самоврядування демонструє вражаючу рішучість центрального уряду щодо належного фінансування органів місцевого самоврядування в умовах економічної рецесії та війни.
- Реформи 2014 року щодо системи внутрішніх міжурядових фінансових відносин замінили складну та непрозору дотацію вирівнювання на окремі субвенції на освіту та охорону здоров'я і меншу, але чітко обчислювану дотацію вирівнювання. Субвенції допомогли внести ясність у повноваження у сферах освіти та охорони здоров'я, а нові більш ефективні та прозорі дотації вирівнювання стали запобіжниками проти появи надзвичайних фінансових розривів серед

органів місцевого самоврядування.

- Реформи 2014 року також суттєво розширили повноваження міст обласного значення, громад та ОТГ щодо справляння податків, і в період з 2014 по 2018 роки їхні власні доходи зросли з 42 до 69 млрд. грн. (64%). Також існують чіткі свідчення того, що принаймні деякі органи місцевого самоврядування докладають більших зусиль для отримання власних доходів.
- У 2016 році Міністерство освіти і науки запровадило нову формулу розподілу освітньої субвенції. Ця формула передбачає фінансування педагогічних витрат шкільної освіти, і тим самим прояснює повноваження та відповідальність за освіту на місцевому рівні, визначивши утримання закладів “власною відповідальністю” органів місцевого самоврядування.
- У 2016 році було прийнято законодавство про створення системи охорони здоров'я на основі єдиного платника. У перспективі це має зменшити відповідальність органів місцевого самоврядування за фінансування медицини, а також внести ясність у їх відносини з лікарнями, іншими лікувальними закладами та лікарями. Укладання договорів на надання послуг первинної медичної допомоги між органами місцевого самоврядування та лікарями й амбулаторіями швидко просувається, що можна чітко побачити у збільшенні витрат ОТГ на охорону здоров'я.
- Структури доходів та повноваження щодо надання послуг міст обласного значення та ОТГ стають дедалі більш подібними, що вказує на суттєвий прогрес у напрямку досягнення мети Концепції зробити їх основним, первинним рівнем місцевого самоврядування в Україні. Цей процес має пришвидшитися з ре-централізацією фінансування лікарень і запровадженням прямих виплат соціальної допомоги та субсидій малозабезпеченим домогосподарствам.

Серед скоріш негативних наслідків нами виявлено таке:

- Хоча процес об'єднання наразі видається незворотним, він все ще залишається відкритим, що створює невизначеності, які дорого коштують, та відкладає прийняття важливих рішень стосовно того, як має функціонувати як система².
- Відносно невеликого прогресу досягнуто в реформуванні управлінських структур та функцій областей і районів. Видається, що ідея перетворити обласні органи влади на повноцінне місцеве самоврядування із власними виконавчими органами все ще залишається актуальною.
- Теперішні плани щодо надання областям нових повноважень з нагляду за законністю та фінансовою доброчесністю рішень, які приймають міста обласного значення та ОТГ, водночас зберігаючи демократично обрані ради, залишають без відповіді два питання, які переслідували реформу місцевого самоврядування в Україні з часів здобуття незалежності, а саме: Чи мають області бути територіальними представництвами держави або демократично обраними регіональними владами? Також, які повноваження вони повинні мати відносно районів, міст обласного значення та ОТГ, які знаходяться «під» ними?
- Також незрозуміло, чи мають райони бути органами місцевого самоврядування або представництвами національного уряду на рівні округів, а також які функції мають залишатися на рівні районів, коли ОТГ візьмуть на себе повноваження у сфері освіти, а реформа охорони здоров'я з часом зменшить їх повноваження щодо фінансування регіональних лікарень. У цьому аспекті очевидні плани зробити райони одиницями державного адміністрування, створивши їх меншу кількість на основі госпітальних округів, має перспективу вирішити багато з цих питань.

- Нещодавнє зростання доходів органів місцевого самоврядування великою мірою відбулося за рахунок субвенцій, які в основному спрямовувалися областям і районам. Це ознаменувало зміну політики порівняно з 2015 та 2016 роками, коли більшість нових доходів спрямовувалися містам обласного значення та ОТГ. Концентрація нових доходів на рівні областей та районів позбавляє міста обласного значення та ОТГ нових коштів та збільшує їх залежність від областей та районів, що йде врозрід із визначеною в Концепції метою зробити міста обласного значення та ОТГ базовими одиницями місцевого самоврядування в Україні.
- У 2017 та 2018 роках уряд виділяв велику нову дотацію на утримання закладів освіти та охорони здоров'я (близько 16 млрд. грн. за два роки). Ця дотація була запроваджена через побоювання національного уряду, що нова формула розподілу освітньої субвенції залишить велику кількість органів місцевого самоврядування неспроможними фінансувати утримання шкіл. Це є зрозумілим як тимчасовий захід. Але чим довше зберігатиметься дотація на утримання закладів, тим складніше буде переконати органи місцевого самоврядування в тому, що вони повинні розглядати утримання шкіл як власну функцію.
- У 2017 році уряд істотно підвищив розмір прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. Оскільки оклад працівників публічного сектору прив'язаний до прожиткового мінімуму або мінімальної заробітної плати, це підвищення збільшило операційні витрати органів місцевого самоврядування. Це також збільшило надходження органів місцевого самоврядування від одержуваної ними частки ПДФО. Але цього збільшення було недостатньо, щоб компенсувати зростання витрат на оплату праці, в результаті чого показники витрат на інвестиції знизилися проти 2016 року, особливо серед бідніших ОТГ та міст обласного значення.
- Хоча нова система вирівнювання є дуже значним досягненням, наразі вона потребує уточнення і кращого фінансування. Більше коштів необхідно вливати в цю систему, адже багато ОТГ просто не мають достатньої податкової бази для генерування надходжень у вигляді частки ПДФО, що є основою їхніх фінансів. Це не є чимось зовсім неочікуваним з огляду на те, що більшість ОТГ сформувалися шляхом об'єднання бідних сільських територій з найближчими до них малими містами.
- Система вирівнювання потребує коригування з таких причин: міста обласного значення вкладають в систему найбільше, при цьому одержують від системи найменше; райони, чії функції скорочуються, практично нічого не сплачують, але одержують найбільше від системи; Київ не вносить нічого попри те, що це адміністративно-територіальна одиниця з найбільшим рівнем достатку в країні; наразі витрати уряду на цю систему є дуже малими (близько 2 млрд. грн.), якщо порівнювати з трансфертами (43 млрд. грн.), які останнім часом уряд виділяє областям та районам.
- Чинна система передачі частки надходжень від ПДФО органам місцевого самоврядування за місцем розташування (реєстрації) підприємства чи його підрозділу створює викривлені стимули для великих та малих міст відмовлятися від приєднання навколишніх територій при формуванні ОТГ, адже вони знають, що отримуватимуть ці надходження, навіть якщо працівники їхніх підприємств проживають в іншій адміністративно-територіальній одиниці.

Рекомендації

- Уряд має визначити дату завершення процесу добровільного об'єднання громад та оголосити, що громади, які не сформували ОТГ, будуть об'єднані в адміністративному порядку.
- Уряд має більше хвилювати достатність масштабу об'єднаних територіальних громад для на-

лежного та раціонального управління шкільними мережами та відповідною інфраструктурою, ніж їх фінансова самодостатність. Якщо усі ОТГ можна зробити достатньо великими для ефективного забезпечення надання публічних послуг, багато, або навіть більшість з них зробити більшість з них фінансово самодостатніми неможливо, оскільки податкова база та зайнятість у більшості сільських територій України є просто надто слабкими.

- Якщо уряд матиме необхідну парламентську підтримку для прийняття змін до Конституції, необхідно якомога швидше вирішити, чи області та райони мають бути територіальними представництвами уряду або незалежними органами місцевого самоврядування. Але в будь-якому разі неоднозначному статусу областей та районів, який не полишає створювати проблеми для реформи місцевого самоврядування в Україні з часів здобуття незалежності, має бути покладено край.
- Система вирівнювання має бути переглянута й посилена. Не можна продовжувати здійснювати вирівнювання для районів, застосовуючи ті ж самі пороги, як і для міст обласного значення та ОТГ, і уряд має збільшити свій внесок у систему вирівнювання за рахунок частини дискреційних коштів, які надаються областям і районам. Київ, як адміністративно-територіальна одиниця з найбільшим рівнем достатку в країні, також має робити внески в систему, а ідею про те, що метою об'єднання громад має бути створення фінансово самодостатніх ОТГ, слід полишити як практично нездійсненну.
- Також система вирівнювання має ґрунтуватися на всіх спільних податках, а не лише ПДФО, і уряду слід розглянути можливість запровадження низки прогресивних порогів для розрахунку розмірів реверсної дотації, яку сплачують більш заможні органи місцевого самоврядування, оскільки надто багато цих коштів сплачуються містами обласного значення з доволі помірним рівнем достатку.
- У невеликій кількості ОТГ надходження від ПДФО на душу населення в багато разів перевищує середній показник по країні – навіть порівняно з найзаможнішими містами. Ще одна невелика група ОТГ одержує надходження від оренди та земельних податків з юридичних осіб на такому рівні, що це робить їх одними з найзаможніших адміністративно-територіальних одиниць в країні. Ці ОТГ було утворено навколо особливо потужних промислових та/або аграрних комплексів, але за рахунок бідніших сусідніх територій. На завершальному етапі об'єднання громад уряд має зобов'язати громади з особливо високими надходженнями на душу населення від ПДФО або земельних активів об'єднатися з максимально можливою кількістю бідніших сусідніх громад.
- Уряд має вчинити кроки для зміни принципу сплати податку ПДФО – зі сплати за місцем роботи на сплату за місцем проживання працівника – як для уникнення викривлених стимулів у процесі об'єднання, так і для забезпечення того, що органи місцевого самоврядування, чії мешканці їздять на роботу до іншої адміністративно-територіальної одиниці, мали достатні доходи для утримання шкіл та базової громадської інфраструктури.
- Необхідно докласти зусиль для пришвидшення процесу виплати трансфертів на соціальний захист безпосередньо малозабезпеченим домогосподарствам, замість того щоб області, міста обласного значення та райони перерозподіляли ці кошти збитковим підприємствам тепло-, водо- та енергопостачання.
- У подальшому, уряду слід коригувати величину освітньої субвенції при прийнятті рішень про підвищення розміру прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати.