

міжнародний центр перспективних досліджень

**Бюджетна
децентралізація в Україні
в контексті реформи
місцевого самоврядування**

київ 2006

Цей документ підготовлено в рамках проекту “Група аналізу державної політики щодо фіскальної децентралізації”, що став результатом спільної ініціативи Міністерства економіки України, Ради національної безпеки і оборони України й Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД). Організатори висловлюють подяку проекту “Радники з державної політики на підтримку реформ в Україні” (PAR) що здійснюється Канадським бюро міжнародної освіти (СВІЕ) за фінансової підтримки Канадської агенції міжнародного розвитку (СІДА) за фінансову допомогу надану для проведення цієї ініціативи.

Ідея проекту й ідеологічне керівництво Віри Нанівської та Анатолія Максютя.

Цей документ підготувала група авторів у складі: Андрій Бега, Анатолій Максютя, Наталія Мартиненко, Володимир Нікітін, Віктор Скаршевський, Наталія Старостенко, Ірина Щербина.

Канадський радник проекту Волтер Василько передавав свій досвід щодо аналізу політики й організації процесу консультацій із зацікавленими сторонами.

Керівники регіональних організацій – партнерів проекту, які організовували процес консультацій у своїх регіонах: Анатолій Пархом'юк, Центр муніципальних реформ “Луцьк-1432”; Ольга Котвицька та Наталія Арендарчук, Житомирська асоціація науковців і бізнес-консультантів; Михайло Золотухін та Ігор Мечет, Фонд розвитку міста Миколаєва.

Редагування та переклад текстів здійснювали: Олександра Болячевська, Лідія Волянська, Надія Цісик.

Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Зміст

Передмова	4
Головне	5
Основні проблеми бюджетної децентралізації	7
Вступ	7
Проблеми	8
Причини проблем	11
Дії, потрібні для ефективної бюджетної децентралізації	14
Поліпшення фінансового забезпечення делегованих державою повноважень	14
Зміни в розподілі видаткових повноважень між рівнями влади	15
Реформування доходів місцевих бюджетів	16
Обмеження для бюджетної децентралізації	20
Висновки	23
Додаток 1. Основне законодавство у сфері місцевого самоврядування	24
Додаток 2. Варіанти адміністративно-територіальної реформи, що виносилися на обговорення	26
Додаток 3. Результати обговорень із зацікавленими сторонами	34
Додаток 4. Особи й організації, які брали участь у процесі консультацій	36

Передмова

Ця біла книга пропонує бачення політики уряду щодо бюджетної децентралізації в Україні. Документ також містить рекомендації щодо реформ, взаємозалежних із бюджетною реформою, а саме: реформи адміністративно-територіального устрою, у галузях освіти, охорони здоров'я, культури та соціального захисту.

Білу книгу впорядковано з урахуванням результатів обговорень із зацікавленими сторонами зеленої книги “Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування”. Обговорення зеленої книги відбулися у березні 2006 року у Житомирі, Луцьку, Миколаєві та Києві. Текст зеленої книги та звіт про результати обговорень можна знайти на інтернет-сторінці Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.kiev.ua/>. Автори висловлюють подяку всім учасникам обговорень, а також тим, хто письмово надав свої коментарі до зеленої книги.

Головне

Біла книга покликана визначити політику уряду з бюджетної децентралізації як складника реформи місцевого самоврядування. Новація білої книги порівняно з попередніми спробами вироблення політики з бюджетної децентралізації – розгляд проблеми у контексті з іншими реформами. Новою також є і спроба передбачити можливі наслідки тих чи інших дій у цій сфері. Під час написання білої книги проведено серію обговорень із групами інтересів, які зазнають впливу заходів із бюджетної децентралізації. Такі консультації мають допомогти уряду знайти найприйнятніші варіанти вирішення проблем.

Метою здійснення бюджетної децентралізації є поліпшення якості публічних послуг – послуг, що надаються за бюджетні кошти та/або за які відповідає центральна влада чи органи місцевого самоврядування. Метою бюджетної децентралізації не може бути збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті або краще утримання наявної мережі бюджетних установ. Лише підвищення якості конкретного переліку послуг для конкретного громадянина може забезпечити правильний напрям перетворень. Інші цілі для бюджетної децентралізації можуть призвести до неефективного використання державних коштів і погіршення ситуації.

Наразі в Україні практично відсутні критерії оцінки якості публічних послуг. Немає і єдиної методології розрахунку вартості надання публічних послуг. Тому неможливо визначити, чи відповідають обсяги доходів місцевих бюджетів їхнім видатковим потребам, чи ефективно місцеве самоврядування використовує бюджетні кошти. У білій книзі запропоновано запровадити систему стандартів надання публічних послуг населенню. Такі стандарти мають містити вичерпний перелік кількісних і якісних показників, які характеризують кожну конкретну послугу. Об'єктивне врахування всіх витрат, необхідних для надання послуги стандартної якості, має стати основою розподілу ресурсів на виконання делегованих повноважень.

Ухвалення Бюджетного кодексу 2001 року було успішним кроком у бюджетній реформі. Бюджетний кодекс зробив бюджетну систему більш прозорою, логічною, обґрунтованою і надав більше фінансової свободи органам місцевого самоврядування. Він зумовив піднесення міст і загалом економічний розвиток України. Утім, за п'ять років позитивні здобутки бюджетної реформи послабилися, оскільки вони не були підтримані реформою місцевого самоврядування. Тому одна з ключових рекомендацій білої книги – застосування комплексного підходу до бюджетної децентралізації. Проведення бюджетної децентралізації як самостійного процесу буде згубним для реформи.

У білій книзі запропоновано таку послідовність реформ:

- **Реформи в основних галузях, що фінансуються з місцевих бюджетів** (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, система соціального захисту), визначають, які видатки здійснюватимуться з місцевих бюджетів.
- **Податкова реформа** (перегляд переліку місцевих податків і зборів, запровадження податку на нерухомість) проводитиметься у контексті всієї податкової системи. Ця реформа визначить перелік доходів, що можуть розподілятися між місцевими і Державним бюджетом.
- **Адміністративно-територіальна реформа** створить нову модель місцевого самоврядування в Україні. Виникнуть нові одиниці самоврядування, між ними будуть розподілені повноваження.
- **Бюджетна децентралізація** розподілить видаткові повноваження між рівнями влади і визначить джерела фінансування цих повноважень.

Крім того, не слід розглядати як бюджетну децентралізацію впорядкування бюджетних взаємовідносин між Державним і місцевими бюджетами в сенсі більш прозорого і зрозумілого визначення принципів і процедур фінансового забезпечення вже наявного розподілу повноважень.

Вдосконалення наявної формули міжбюджетних трансфертів і запровадження визначеної величини стандартів надання публічних послуг як основи такої формули можливо провести одночасно із зазначеними заходами. Однак це за своєю суттю не бюджетна децентралізація, оскільки вона не пов'язана з перерозподілом повноважень.

Основні проблеми бюджетної децентралізації

Вступ

Реформи, що проводилися в Україні впродовж останніх років, зокрема бюджетна реформа, частково делегували право здійснювати видатки на надання публічних послуг¹ на місцевий рівень (див. Додаток 1). Проте ця реформа ще не завершена, оскільки не відбулося чіткого розподілу повноважень і відповідальностей між державною виконавчою владою й органами місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальний устрій України збережено від радянських часів, а систему виконавчої влади та місцевого самоврядування побудовано на базі радянської системи виконавчої влади, що була створена для вертикальної системи ухвалення рішень.

Незавершеність реформ зумовлює конфлікт інтересів, оскільки місцеві уряди практично не самостійні в ухваленні рішень щодо використання ресурсів. Без цього неможливо говорити про реальне самоврядування на всіх його рівнях.

Що ми називаємо бюджетною децентралізацією?

Бюджетна децентралізація – це процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центрального уряду до місцевих урядів (органів місцевого самоврядування). Така передача повноважень має супроводжуватися передачею відповідних фінансових ресурсів на виконання цих повноважень через запровадження місцевих податків або трансформацію чи закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами, що отримали нові повноваження. Бюджетною децентралізацією також є передача повноважень від вищих органів управління до нижчих, наприклад, від регіональних до муніципальних або місцевих.

Зазвичай бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центрального уряду поліпшити систему управління державою. Центральний уряд намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, який проживає на конкретній території.

¹ Публічні послуги – це послуги, що надаються за бюджетні кошти та/або за які відповідає центральна влада чи органи місцевого самоврядування.

Відповідно центральний уряд намагається “розвантажитися” від функцій, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які потребують урахування особливостей потреб у цих послугах громадян залежно від місця їх проживання, етнічної належності, традицій та ін. Такі функції передаються регіонам, муніципалітетам або їхнім об’єднанням із закріпленням частини фінансових ресурсів держави та певних прав щодо встановлення і стягнення податків, здійснення запозичень. Держава бере на себе функцію фінансового вирівнювання або забезпечення приблизно однакового рівня надання одних і тих самих послуг на території всієї країни. Для цього вона надає трансферти, а також здійснює контроль чи моніторинг стану надання таких послуг місцевими органами влади.

Згідно з Конституцією та Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища і міста. Згідно з Бюджетним кодексом та Законом “Про регулювання міжбюджетних відносин між районними бюджетами та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ та їх об’єднань”, трансферти з Державного бюджету плануються лише до бюджету району, тобто включаючи районний бюджет, сільські, селищні бюджети та бюджети міст районного значення, розташованих на території цього району. Тобто ці бюджетні ресурси практично розподіляє районна державна адміністрація і затверджує районна рада. Бюджетна ж реформа мало торкнулася місцевих бюджетів, нижчих за районні.

Таким чином, наразі реальні бюджетні повноваження мають лише міста державного й обласного значення. Районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а районні бюджети призначено для фінансування спільних соціально-економічних і культурних програм. Однак районні ради за законом не є первинними суб’єктами місцевого самоврядування. Проте практично базовими рівнями місцевого самоврядування є міста обласного значення і райони. Тобто виникає суперечність між конституційним статусом органів влади та їхніми бюджетними правами.

Проблеми

Делеговані органам місцевого самоврядування повноваження не повністю забезпечено ресурсами

За відсутності стандартів надання публічних послуг обсяги фінансових розривів неможливо обґрунтувати. Переважання поточних видатків над видатками розвитку обмежує самостійність органів місцевого самоврядування та спроможність виконувати властиві їм функції.

Реальна потреба у видатках на поточне утримання бюджетних установ наразі визначається у законодавстві, яке регулює діяльність галузей

соціально-культурної сфери і є обов'язковим для виконання керівниками бюджетних установ та органами місцевого самоврядування загалом².

Нормативи, встановлені у законодавстві, часто не враховують обсягів наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. За таких умов органи місцевого самоврядування, отримавши від держави повноваження на надання публічних послуг населенню, не дістають достатнього фінансування, аби забезпечити якісне надання цих послуг. Видатки місцевих бюджетів кожної з делегованих функцій перевищують розрахункові показники Міністерства фінансів України (див. ДІАГРАМУ 1).

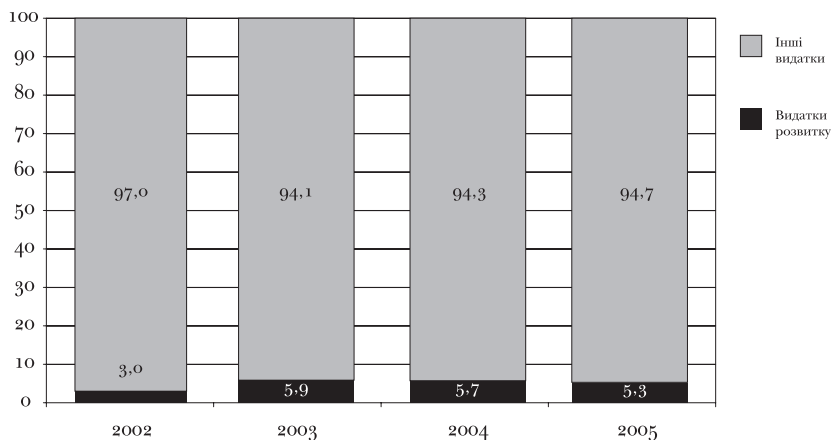
Діаграма 1. Ресурсне забезпечення видатків місцевих бюджетів на делеговані повноваження



Ухвалення державних рішень центральною владою часто призводить до перекладання на органи місцевого самоврядування тягаря фінансування соціальних зобов'язань центрального уряду. У результаті органи місцевого самоврядування змушені витратити практично всі кошти на фінансування поточних видатків і не можуть опікуватися місцевим розвитком. Як видно з ДІАГРАМИ 2, органи місцевої влади за останні роки на розвиток витратили менш як 6% ресурсів.

² Зокрема у сфері охорони здоров'я, окрім документів, які регламентують фонд оплати праці, необхідно дотримуватися вимог: Постанов Кабінету Міністрів України (1) від 17 серпня 1998 року № 1303 "Про впровадження безплатного та пільгового відпуску лікарських засобів за рецептами лікарів у разі амбулаторного лікування окремих груп населення та за певними категоріями захворювання" та (2) від 14 квітня 2004 року № 477 "Про збільшення грошових витрат на обслуговування ветеранів війни у лікувально-профілактичних закладах"; (3) наказу МОЗ України від 5 червня 1998 року № 153 "Про затвердження табелів оснащення виробами медичного призначення структурних підрозділів закладів охорони здоров'я" та ін.

Діаграма 2. Структура видатків місцевих бюджетів, %



Обмежено можливості органів місцевого самоврядування збільшувати ефективність збору податків, що формують місцеві бюджети

Місцеві підрозділи Державної податкової адміністрації передусім опікуються адмініструванням податків, які зараховуються до Державного бюджету. Місцеві бюджети в основному формуються за рахунок загальнодержавних податків і зборів (наприклад, податок з доходів фізичних осіб). Ці податки повністю регулюються державою. Органи місцевого самоврядування практично не в змозі впливати на повноту надходжень від податків і зборів, що формують дохідну базу місцевих бюджетів (за винятком плати за землю). Наслідком цього є критично низька частка власних доходів місцевих бюджетів і незацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні всього спектра податкових надходжень.

Занизькі ставки податків і зборів, зокрема місцевих

Встановлені на державному рівні ставки місцевих податків і зборів, а також податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів, замалі і часто не відповідають реальній спроможності громадян їх сплачувати. Так, гранична ставка єдиного податку (200 грн.) не змінювалася з часів запровадження податку; ринковий збір (0,85–2,55 грн. з фізичної особи за місце на день, 3,4–34 грн. з юридичної особи³). Це обумовлює відсутність гнучкості податкової та бюджетної політики на місцевому рівні. Це також призводить до посилення залежності місцевого самоврядування від фінансування з центру. Відсутність можливостей у органів місце-

³ Див. Указ Президента від 28 червня 1999 року № 761/99 “Про впорядкування механізму сплати ринкового збору”, а також Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 8 листопада 2005 року № 9752.

вого самоврядування провадити гнучку бюджетну політику призводить до неефективного витрачання бюджетних коштів.

Низька якість послуг у сільських і селищних громадах

Школи та фельдшерсько-акушерські пункти (ФАП) у селах і селищах часто не укомплектовано працівниками. Так, лише у Житомирській області коштами місцевих бюджетів утримується 16 ФАП, у штаті яких немає медпрацівника і які, відповідно, не можуть надавати якісні послуги населенню. У результаті навіть передбачені на надання послуг кошти не використовуються. Не укомплектовані вчителями школи та не забезпечені медпрацівниками ФАП неможливо реорганізувати. Центральна влада практично повністю регулює ці питання та забороняє скорочувати мережу установ.

Причини проблем

Відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади

Бюджетний кодекс розподілив доходи та видатки між рівнями влади, проте відповідальність за якість наданих послуг не закріплено за жодним рівнем влади. У результаті неможливо встановити, хто відповідає за неякісні публічні послуги.

Деякі види видатків фінансуються і з місцевого, і з Державного бюджету залежно від підпорядкування закладів освіти, охорони здоров'я та ін. В основі розподілу видаткових зобов'язань лежать не функціональні повноваження, а пооб'єктний підхід залежно від підпорядкування. У цьому полягає одна з головних суперечностей міжбюджетних відносин⁴.

Залежність органів місцевого самоврядування від центрального уряду в ухваленні рішень щодо доходів і видатків

Надмірна залежність знищує стимули для місцевої влади опікуватися місцевим розвитком. Рішення центрального уряду мають прямий вплив на доходи та видатки місцевих бюджетів і таким чином не дають змоги місцевій владі адекватно планувати та здійснювати місцевий розвиток.

⁴ Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – с. 191–193.

Розподіл відповідальності за надання послуг в охороні здоров'я

Згідно з Бюджетним кодексом, видатки на надання послуг з охорони здоров'я розподілено між сільськими, селищними, районними та обласними бюджетами. Роздрібнення фінансових ресурсів, що виділяються на охорону здоров'я, створює складні розбіжності між зоною обслуговування лікарень, клінік та ін. і межами адміністративно-територіальних одиниць.

Сучасні дослідження з організації охорони здоров'я активно підтримують ідею інтеграції фінансування й управління для первинного та вторинного медичного обслуговування задля максимального збільшення гнучкості у виборі між різними типами медичних послуг і підходів до лікування. Наприклад, не потрібно запроваджувати формальний розподіл повноважень у законодавстві для того, щоб визначити, де і яким чином здійснюватиметься діаліз у стаціонарній лікарні чи поліклініці. І в Данії, і у Швеції, найдецентралізованіших системах щодо відповідальності органів місцевого самоврядування, відповідальність за охорону здоров'я передано як загальну функцію на рівень графств (регіональний рівень).

Огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, рекомендує інтеграцію фінансування і підтримки системи охорони здоров'я на рівні області; з такою самою пропозицією виступили 2003 року радники Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії (DFID).

Бюджетним кодексом передбачено, що держава зобов'язана компенсувати органам місцевого самоврядування втрату ресурсів або ж необхідність додаткового фінансування видатків у разі ухвалення відповідних рішень. Проте чітких правил компенсації втрат наразі не існує. За приклад такої незбалансованості можуть правити:

- щорічне звільнення підприємств оборонної галузі, літакобудування, санаторіїв від сплати за землю законами про Державний бюджет на відповідний рік;
- невиконання статті 103 Бюджетного кодексу, згідно з якою надання державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, має супроводжуватися наданням субвенції на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування;
- незбалансованість у фінансуванні пільг різним категоріям громадян: частина пільг фінансується через взаємозаліки з платежів НАК “Нафтогаз України”, частина фінансується лише частково (проїзд громадським транспортом), частина взагалі не фінансується (пільги військовослужбовцям);

- відсутність у чинному законодавстві механізмів відмови від незабезпечених фінансовими ресурсами делегованих повноважень. Як наслідок, кожен орган місцевого самоврядування змушений вирішувати цю проблему самотужки.

Функцію надання послуг на обласному та районному рівнях не відокремлено від функції контролю

Обласна та районна адміністрація є водночас виконавчим і контрольним органом. З ухваленням Бюджетного кодексу і закріпленням доходів за рівнями влади не було визначено механізм і форми контролю за наданням послуг органами місцевого самоврядування. Таким чином, адміністративний контроль за цільовим використанням бюджетних коштів існує лише формально. Водночас механізм контролю за якістю наданих послуг загалом відсутній. Бюджетний кодекс розподілив дохідні і видаткові повноваження між рівнями влади, проте не розподілив відповідальність за надання послуг і якість цих послуг.

Дії, потрібні для ефективної бюджетної децентралізації

Поліпшення фінансового забезпечення делегованих державою повноважень

Для поліпшення фінансового забезпечення делегованих державою повноважень необхідно:

- об'єктивно встановити обсяги видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів вирівнювання;
- переглянути методики розрахунку таких трансфертів;
- законодавчо врегулювати питання відмови органів місцевого самоврядування від виконання фінансово не забезпечених повноважень, делегованих державою;
- запровадити інституції, які б розглядали бюджетні суперечки, що виникають між різними рівнями управління⁵;
- запровадити програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів.

Для об'єктивного визначення обсягу ресурсів, необхідних для забезпечення делегованих повноважень, потрібно запровадити систему стандартів надання публічних послуг населенню. Громадські обговорення засвідчили, що органи місцевого самоврядування схвально сприйняли цю ідею.

Такі стандарти мають бути розроблені та науково обґрунтовані для кожного виду публічних послуг. Стандарти повинні містити вичерпний перелік кількісних та якісних показників, які характеризують цю послугу. Наприклад, стандарт надання послуги у фельдшерсько-акушерському пункті має включати і перелік медичних дій, що безплатно надаватимуться пацієнтові, і перелік медикаментів, обладнання та матеріалів, необхідних для забезпечення таких медичних дій, включно з розрахунком заробітної плати персоналу. Окрім того, стандарт має включати склад-

⁵ Це мають бути спеціальні суди або, наприклад, Рахункова палата. Без створення такого органу і процедури розгляду суперечок неможливо досягти прозорості і дисциплінованості всіх учасників міжбюджетних відносин.

ник щодо доступу користувача до послуги у часовому та/або територіальному аспекті⁶. Такі стандарти повинні затверджуватися окремим законом або рішенням уряду.

Грошовий вимір стандартів надання публічних послуг населенню має стати основою методики розподілу міжбюджетних трансфертів вирівнювання (безумовних трансфертів).

Зміни в розподілі видаткових повноважень між рівнями влади

Наявний розподіл видатків між рівнями влади, закріплений Бюджетним кодексом, наведено в ТАБЛИЦІ 1.

Таблиця 1. Види видатків та їх розподіл між місцевими бюджетами

Види видатків	Місцеві бюджети					
	Обласні, АР Крим	Районні	Міста обласного значення	Міста районного значення	Сільські	Селищні
Органи місцевого самоврядування	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Освіта:						
<i>а) дошкільна освіта</i>		✓	✓	✓	✓	✓
<i>б) загальна середня освіта</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>в) вища освіта</i>	✓					
Охорона здоров'я:						
<i>а) первинна допомога</i>	✓	✓	✓			
<i>б) спеціалізована допомога</i>	✓					
Соціальний захист	✓	✓	✓			
Культура і мистецтво	✓	✓	✓			
Фізична культура і спорт	✓					
Транспорт	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Місцеві програми розвитку ЖКГ	✓	✓	✓	✓	✓	✓

У результаті громадських обговорень виявилось, що наразі органи місцевого самоврядування не вважають, що делегування їм якихось додаткових видаткових повноважень доцільне. Натомість вони зазначають, що проблемою є фінансове забезпечення вже делегованих повноважень.

⁶ Наприклад, цілодобовий доступ населення до послуг сімейного лікаря. Розташування користувачів у радіусі не більшому, ніж 5 км від кабінету сімейного лікаря.

Можливість передачі видаткових повноважень, що наразі мають органи місцевого самоврядування, на центральний рівень влади також не була сприйнята однозначно. Зокрема передача повноважень із виплат зарплати працівникам бюджетних установ не сприймається органами місцевого самоврядування як вирішення проблеми недостатнього фінансування таких повноважень. Передача повноважень із виплати зарплати на державний рівень може бути небажаною, оскільки на місцевому рівні легше забезпечити вчасну і точну сплату цих виплат. Органи місцевого самоврядування здебільшого сприймають таку передачу як рух до централізації.

Реформування доходів місцевих бюджетів

Зміна концепції місцевих податків

Чинне законодавство не містить визначення місцевих податків і зборів. Зокрема у Декреті Кабінету Міністрів “Про місцеві податки і збори” від 17 червня 1993 року наведено лише їхній перелік.

Концепція місцевих податків має спиратися на такі критерії вибору місцевих податків і зборів:

- низькі витрати на адміністрування податків;
- рівномірність розподілу бази оподаткування серед адміністративно-територіальних одиниць;
- невисокий рівень залежності надходжень місцевих податків від циклів ділової активності.

Визначення переліку місцевих податків і механізмів їхнього адміністрування

Чинна система місцевого оподаткування неефективна через незначну (до 3% у 2003–2005 роках) частку місцевих податків і зборів у загальних доходах місцевих бюджетів, відсутність зростання надходжень від цих податків.

Згідно з результатами громадських обговорень, реформування системи місцевих податків і зборів потрібно спрямувати на скасування неефективних податків, створення гнучкої системи розмірів податкових зобов'язань, розширення переліку місцевих податків з урахуванням особливостей економічного розвитку територій.

Результати громадських обговорень засвідчили, що чинну систему місцевих податків і зборів⁷ необхідно реформувати. Для створення стабільної дохідної бази місцевих бюджетів, яка буде достатньою для фінансування їхніх повноважень, до місцевих податків треба віднести⁸ такі:

- **Податок на будівлі та споруди.** Цьому податку властиві низька мобільність податкової бази, ефективність адміністрування на місцевому рівні, відсутність циклічних коливань податкових надходжень, можливість відстежування стану власності й оцінювання на місцях. Запровадження цього податку учасники громадських обговорень здебільшого підтримали.

Податок на будівлі і споруди у власності юридичних осіб

Впровадження податку на будівлі та споруди у власності юридичних осіб може спричинити суттєве збільшення податкового навантаження на підприємства. Уникнути такого збільшення можна, якщо віднести суму податку на нерухомість до складу валових витрат під час визначення податкового зобов'язання з податку на прибуток підприємств або зменшити ставку податку на прибуток підприємств.

Податок на прибуток підприємств майже в повному обсязі зараховується до Державного бюджету. Отже, якщо будь-який із зазначених варіантів зменшення податкового навантаження буде затверджено, може виникнути необхідність додаткового перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи.

- **Плату за землю,** оскільки цей податок відповідає критерію стабільності надходжень. Після впровадження податку на будівлі та споруди їх доцільно об'єднати в один – податок на нерухомість.
- **Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва.** Наразі цей податок практично має всі ознаки місцевого податку: органи місцевого самоврядування можуть встановлювати розміри ставок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у визначених межах (від 20 до 200 грн. на місяць), а надходження від єдиного податку зараховуються до місцевих бюджетів⁹.

⁷ Див. Декрет Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки та збори”.

⁸ Тобто надати їх у розпорядження місцевих органів влади для створення власної дохідної бази з правом змінювати ставки в межах, визначених у законодавстві.

⁹ Межі ставок єдиного податку встановлено Указом Президента України від 3 липня 1998 року “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва”.

- **Надходження від плати за підприємницьку діяльність** (плата за ліцензії, патенти) за умови надання права встановлювати їхні розміри. Загроза виникнення податкової конкуренції слугуватиме інструментом обмеження ставок таких податків.
- **Фіксований сільськогосподарський податок.**

Таблиця 2. Перелік податків, які потрібно врахувати в процесі реформування

Податки, які треба залишити	Податки, які треба скасувати
• Комунальний податок	• Збір за право проведення місцевих аукціонів
• Податок з реклами	• Збір за право проведення кіно- і телезйомок
• Ринковий збір	• Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі
• Курортний збір	• Збір за виграш на бігах
• Збір за паркування автомобілів	• Збір з власників собак
• Збір за видачу ордеру на квартиру	
• Збір за право використання місцевої символіки	
• Збір за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей	
• Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі	

Запровадження надбавок до податків і зборів

Для надання місцевим органам влади можливості гнучкого фінансування видатків доцільно надати їм право встановлювати надбавки до деяких податків.

Для підвищення ефективності адміністрування **податку з доходів фізичних осіб** треба надати місцевим органам влади право встановлювати надбавки до цього податку в рамках встановленого центральними органами влади ліміту. 2007 року згідно з чинним законом ставку податку з доходів фізичних осіб буде підвищено до 15%. Підвищення ставки на 2 в.п. не враховано в розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів. Таким чином, у межах цих 2 в.п. можна надати право місцевим органам влади встановлювати надбавки до податку, які можна віднести до власних доходів місцевих бюджетів. Зокрема вона може слугувати стабільним і вагомим джерелом бюджетів розвитку.

Кроки реформування місцевих податків і зборів

1. Необхідно ухвалити Закон “Про місцеві податки та збори”, в якому буде:

- визначено сутність місцевих податків і зборів;
- наведено новий перелік місцевих податків і зборів;
- скасовано місцеві податки та збори, які практично не впливають на обсяги надходжень від місцевих податків і зборів;
- прив'язано розмір податкового зобов'язання до індикаторів, які відображають стан економічного розвитку країни (наприклад, до мінімальної заробітної плати)¹⁰.

2. Внести зміни до Бюджетного кодексу щодо надання права місцевим органам влади встановлювати надбавки на деякі податки (податок з доходів фізичних осіб).

Результати громадських обговорень, що відбулися в чотирьох регіонах України, свідчать: більшість представників місцевих органів влади не хочуть отримувати право самостійно впроваджувати місцеві податки у зв'язку з тим, що це посилить їхню підзвітність перед виборцями. Встановлення органами місцевого самоврядування низьких ставок податків може призвести до необхідності збільшення трансфертів з Державного бюджету або до збільшення ставок інших місцевих податків для компенсації втрат доходів. Наразі оптимальним варіантом видається встановлення центральними органами влади граничних ставок податків або лімітів надбавок.

¹⁰ Див. <http://www.mbr-ukr.org/>.

Обмеження для бюджетної децентралізації

Для досягнення максимально позитивного ефекту від процесу бюджетної децентралізації його необхідно провадити в комплексі з іншими життєво важливими реформами – адміністративно-територіальною, політичною, податковою, реформою системи соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін. Взаємозв'язок між цими реформами очевидний, наприклад:

- без реформи територіального устрою залишаться територіальні громади, які не в змозі виконувати в повному обсязі свої повноваження;
- без політичної та адміністративної реформи не буде розділено функції виконавчих органів місцевих рад і представництва державної влади на місцях, які нині поєднано в місцевих адміністраціях;
- без податкової реформи не буде впроваджено податок на нерухомість, який має стати одним із стабільних джерел наповнення місцевих бюджетів.

Уряд має визначити порядок здійснення реформ. Для досягнення максимально позитивного ефекту від проведення бюджетної децентралізації необхідно затвердити таку послідовність проведення реформ:

- галузеві реформи (визначити напрями розвитку системи освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства);
- податкова реформа (визначити місцеві податки та збори, запровадити податок на нерухомість, а також узгодити із загальнодержавними доходами);
- адміністративно-територіальна реформа (визначити адміністративно-територіальний устрій);
- бюджетна децентралізація (розподілити повноваження та фінансові ресурси для їх виконання між рівнями влади).

Учасники обговорень здебільшого погодилися з тим, що необхідною умовою бюджетної децентралізації в Україні є проведення адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявний базовий рівень місцевого самоврядування не спроможний надавати якісні послуги.

Для успішного проведення бюджетної децентралізації адміністративно-територіальна реформа повинна призвести до створення такого ба-

зового рівня місцевого самоврядування, який буде спроможним надавати якісні послуги громадянам. Водночас базовий рівень самоврядування повинен мати мінімально необхідну податкову базу для фінансування цих послуг.

Тому найбільш реалістичним для досягнення цілей бюджетної децентралізації є варіант адміністративно-територіальної реформи, за якого відбудеться консолідація навколо податкової бази та розукрупнення районів (див. **ДОДАТОК 2**). За цього варіанта навколо податкової бази (міст обласного, районного значення або великих селищ) буде консолідовано прилеглі села та селища.

Таким чином, на території наявних районів буде створено кілька нових адміністративно-територіальних одиниць (АТО), що складатимуться з “центрів економічного життя” та прилеглих сіл і селищ. У разі розширення меж міст за рахунок включення до складу/межі міста прилеглих сіл зберігатимуться такі АТО, як міста. У разі об’єднання (сіл, селищ, міст районного значення) утворюватиметься новий вид АТО¹¹, який матиме повноваження громад.

З позиції сіл, селищ і міст районного значення цей варіант передбачає їхнє укрупнення до міст або нових АТО. Базові АТО можуть створюватися на базі міста районного значення, поєднуючись з прилеглими селами, з якими вже встановлено тісні економічні зв’язки. Ці АТО стануть базовим рівнем адміністративно-територіального устрою, і таким чином буде забезпечено відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування.

Водночас буде надано можливість добровільного об’єднання ресурсів міст і нових АТО, у тому числі фінансових, для вирішення спільних проблем. У такому разі вони можуть утворювати, наприклад, освітні округи, округи з питань житлово-комунального господарства і делегувати їм певні повноваження та ресурси.

У зв’язку з ліквідацією наявних нині районів як окремих АТО та, відповідно, районних бюджетів, вивільнена дохідна база має бути перерозподілена новим АТО базового рівня.

Отже, згідно з таким варіантом:

- буде створено трирівневий адміністративно-територіальний устрій (державний, обласний, базовий (нові АТО та міста). Трирівневий устрій відповідатиме оптимальному адміністративно-територіальному поділу держави;
- всі базові АТО матимуть однакові права;

¹¹ Можливі варіанти назви нової АТО: громада, муніципалітет, округа.

- базові АТО матимуть адміністративну та фінансову спроможність для надання публічних послуг.

За цього варіанта дрібні за населенням села, селища та містечка не обов'язково залишаються тільки населеними пунктами – за рішенням ради міста або нової АТО відповідним радам може бути делеговано певні функції та ресурси для формування власного бюджету, проте базовим рівнем однак залишиться місто чи нова АТО.

Висновки

Пропозиції, викладені у цій білій книзі, доцільно покласти в основу архітектури реформ бюджетної системи та місцевого самоврядування. Ключовим висновком є те, що уряд, перед тим як здійснювати ці реформи, має відповісти на запитання:

- які послуги він збирається надавати на державному та місцевому рівнях;
- чи потрібна бюджетна децентралізація для підвищення якості надання цих послуг і поліпшення ефективності управління державою, включаючи вплив на економічне зростання.

Відповіді на ці запитання мають бути критеріями ухвалення рішень щодо проведення окремих реформ у галузях надання публічних послуг, податкової та бюджетної систем.

Додаток 1

Основне законодавство у сфері місцевого самоврядування

1. ЗАКОН УКРАЇНИ “Про бюджетну систему України” від 8 жовтня 1991 року № 1635-ХІІ (втратив чинність)

Впровадив ієрархію розподілу ресурсів між рівнями бюджетної системи, визначив триланкову побудову бюджетної системи України, яка включає Державний бюджет, республіканський бюджет АР Крим, місцеві бюджети. Визначив, що центральні органи влади ухвалюють рішення щодо обсягу ресурсів, які передаються на обласний рівень, обласні органи влади – на рівень міст обласного значення та районів, а районні органи влади – містам районного значення, селам і селищам.

2. ДЕКРЕТ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ “Про місцеві податки і збори” від 17 червня 1993 року № 3293-ХІІ

Визначає види місцевих податків і зборів, їхні граничні розміри та порядок обчислення. Місцеві органи влади можуть вибирати види місцевих податків із встановленого переліку (тобто не можуть запроваджувати свої податки), змінювати ставки місцевих податків і зборів у заданих межах, причому ці зміни незначні. Місцеві органи влади не справляють суттєвого впливу ні на податкову базу, ні на розмір ставок місцевих податків і зборів. Тимчасом самостійне вирішення місцевими органами влади покладених на них завдань місцевого значення і, відповідно, фінансування необхідних для цього видатків є центральним критерієм оцінки самостійності органів місцевого самоврядування.

3. КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ від 28 червня 1996 року

Закріплює існування місцевого самоврядування в Україні. Визначає найважливіші повноваження органів місцевого самоврядування, матеріальну та фінансову основу самоврядування, основні засади функціонування місцевих бюджетів. Гарантує фінансування державою здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій.

4. ЗАКОН УКРАЇНИ “Про місцеве самоврядування в Україні” від 6 жовтня 1998 року № 163-ХІV

Розвиває та конкретизує положення Конституції про місцеве самоврядування, його принципи, повноваження органів місцевого самоврядування, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення матеріальної та фінансової бази, у тому числі місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом

загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону. Містить перелік форм участі громадськості в бюджетному процесі для посилення відповідальності місцевих рад перед громадянами: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, дорадчі комітети, громадські комісії.

5. ЗАКОН УКРАЇНИ “Про столицю України – місто-герой Київ” від 15 січня 1999 року № 401-XIV

Визначає спеціальний статус Києва як столиці України, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в місті відповідно до Конституції та законів України. Визначає особливості місцевого самоврядування й діяльності виконавчих органів влади в Києві, передбачає особливі умови формування бюджету, зокрема зарахування до бюджету міста 100% податку на прибуток, податку з доходів фізичних осіб, плати за землю.

6. ЗАКОН УКРАЇНИ “Про місцеві державні адміністрації” від 17 травня 2001 року № 2419-III

Визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих органів виконавчої влади, їхню взаємодію з органами місцевого самоврядування. Встановлює, що місцеві державні адміністрації можуть здійснювати повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.

7. БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ від 21 червня 2001 року № 599-IV

Запроваджує реформу бюджетної системи України. До основних нововведень Бюджетного кодексу належать: децентралізація видаткових повноважень через розподіл видатків між рівнями бюджетної системи, довгострокове закріплення дохідних джерел за місцевими бюджетами, формульний розрахунок бюджетних трансфертів на основі кошків доходів, чітка структуризація системи цільових субвенцій і дотацій, визначення вимог і лімітів для місцевих запозичень.

Додаток 2

Варіанти адміністративно-територіальної реформи, що виносилися на обговорення

Учасникам пропонували до обговорення три можливі варіанти проведення адміністративно-територіальної реформи:

Варіант 1. Збереження наявної системи

Параметри системи	
Областей, АРК, Київ, Севастополь	27
Районів і міст обласного значення	близько 700
Сільських рад, міст районного значення	близько 12 000

Наявна система адміністративно-територіального устрою є бар'єром для подальшої бюджетної децентралізації. Багато малих сільських рад не мають достатньо фінансових ресурсів і компетентних кадрів для того, аби взяти на себе додаткові відповідальності, а також достатньо фінансових ресурсів для того, щоб фінансувати більше послуг.

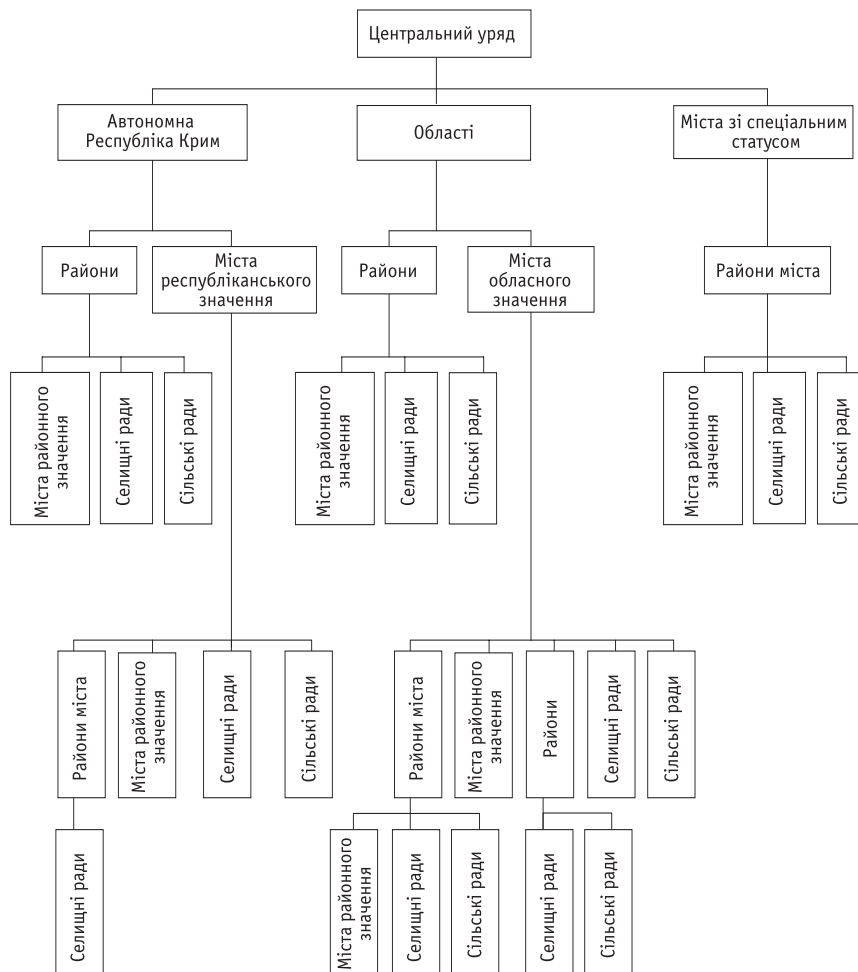
Наявна система також не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, оскільки:

- базові адміністративно-територіальні одиниці не рівноправні: одні з них входять до складу інших, як-от міста до складу міст, села та селища – до складу районів;
- наявна система передбачає більше трьох рівнів адміністративно-територіального устрою, що недоцільно з погляду Європейської хартії;
- базові адміністративно-територіальні одиниці, села, селища та міста районного значення здебільшого не мають адміністративної та фінансової спроможності надавати публічні послуги.

Переваги	Хиби
1. За наявної системи адміністративно-територіального устрою немає потреби здійснювати подальшу бюджетну децентралізацію.	1. Буде надзвичайно важко здійснити бюджетну і податкову реформи. 2. Якість публічних послуг у селах і селищах залишається низькою. 3. Не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.
Які проблеми вирішує?	Які нові проблеми створює?
Зменшить конфлікт на нижчому за районний рівні, але швидше “законсервує” його.	Потребує завершення розпочатих реформ: здійснення чіткого розподілу повноважень.
Яких спроможностей потребує?	Скільки коштує?
Спроможність завершити розпочаті раніше реформи.	Витрати, пов'язані із завершенням розпочатих реформ.

За цього варіанта передбачається завершення реформ, розпочатих урядом з ухваленням Бюджетного кодексу 2001 року, а саме збалансування повноважень і відповідальності на нижчому за районний рівні.

Рисунок 1. Схема сучасного адміністративно-територіального устрою України



Варіант 2. Укрупнення громад і районів

Параметри системи	
Областей, АРК, Київ, Севастополь	27
Районів укрупнених і міст обласного значення	(кількість невідома)
Громад (об'єднаних сіл)	від 4 000 мешканців і більше (кількість невідома)

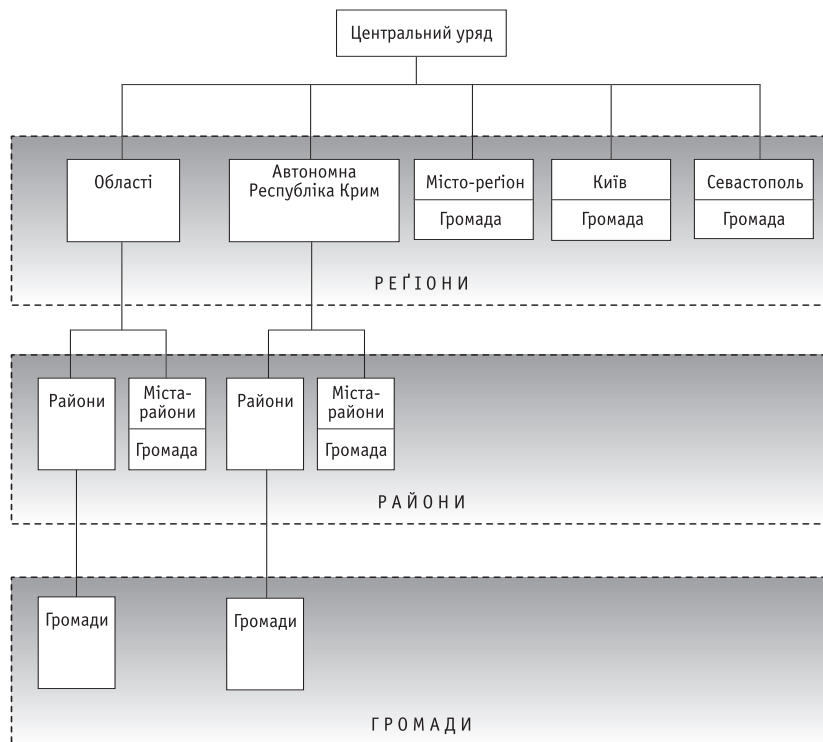
Цей варіант реформи передбачатиме такі заходи:

- укрупнення сільських рад і перетворення їх на громади чисельністю не менше 4–5 тис. жителів (з можливими винятками);
- укрупнення районів до чисельності не менше 70 тис. жителів;
- утворення міст-районів (місто з повноваженнями району та міста);
- утворення міст-регіонів (чисельність не менш як 750 тис. жителів з повноваженнями міста й області).

Переваги	Хиби
Більші райони та громади матимуть компетентніші місцеві уряди. Консолідація поліпшить умови для бюджетної децентралізації, але не настільки, як третій варіант.	Все ще буде необхідно вирішувати проблему розподілу послуг між рівнем району та громади. Рівень громад все ще не буде здатним надавати адекватні послуги.
Які проблеми вирішує?	Які нові проблеми створює?
<p>1. За задумом, має створити на рівні громади компетентні уряди, спроможні надавати послуги на місцевому рівні, проте здійсненність цього під знаком запитання.</p> <p>2. Має зменшити витрати на утримання апарату управління, оскільки завдяки укрупненню районів зменшиться кількість районних адміністрацій і пов'язаних управлінських витрат.</p> <p>3. Територіально наближує до громадян ті послуги, що будуть делеговані на рівень громад.</p>	<p>1. Проблема кадрів – необхідність формування нових компетентних урядів.</p> <p>2. Необхідність вироблення та запровадження нових процедур міжбюджетних відносин, що відповідатимуть новому розподілу повноважень, видатків і доходів.</p> <p>3. Формування громад за принципом кількості населення проблематичне, оскільки кількість населення – величина змінна, і залишається питання, що робити з громадою, яка через деякий час не матиме достатньої кількості населення.</p> <p>4. Зменшує кількість бюджетів, які мають прями відносини з Державним бюджетом, що посилює бюджетну централізацію.</p>

Яких спроможностей потребує?	Скільки коштує?
1. Спроможність переконати громадян об'єднуватися в громади або потребує іншого механізму об'єднання в громади. 2. Кваліфіковані кадри на рівні громади.	1. Реформа передбачає фінансові стимули для того, щоб об'єднання в громади відбулося добровільно. Вартість такого стимулювання не оцінювалася, проте реальна відсутність ресурсів робить реформу нездійсненою. 2. Найзатратніший із трьох варіантів.

Рисунок 2. Другий варіант адміністративно-територіальної реформи – укрупнення громад і районів



Варіант 3. Консолідація навколо податкової бази, збільшення кількості районів

Параметри системи	
Областей, АРК, Київ, Севастополь	27
Міста та райони (з повноваженнями громад)	(кількість невідома)

За цього варіанта навколо податкової бази (міст обласного, міст районного значення або великих селищ) буде консолідовано прилеглі села та селища.

Таким чином, на території наявних районів буде створено кілька нових адміністративно-територіальних одиниць (АТО), що складатимуться з “центрів економічного життя” та прилеглих сіл і селищ. У разі розширення меж міст за рахунок включення до складу/межі міста прилеглих сіл зберігатимуться такі АТО, як міста. У разі об’єднання (сіл, селищ, міст районного значення) утворюватиметься новий вид АТО, райони, які мають повноваження громад.

З погляду сіл, селищ і міст районного значення цей варіант передбачає їхнє укрупнення до міст або районів. Райони як базова АТО можуть створюватися на базі міста районного значення, поєднуючись з прилеглими селами, з якими вже встановлено тісні економічні зв’язки. Ці АТО стануть базовим рівнем адміністративно-територіального устрою, і таким чином буде забезпечено відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування.

Водночас буде надано можливість добровільного об’єднання ресурсів міст і районів, у тому числі фінансових, для вирішення спільних проблем. У такому разі вони можуть утворювати округи (наприклад, освітні округи, округи з питань ЖКГ та ін.) і делегувати їм певні повноваження та ресурси. У зв’язку з ліквідацією наявних нині районів як окремих АТО та, відповідно, районних бюджетів, вивільнена дохідна база буде перерозподілена зазначеним вище АТО базового рівня.

Отже, згідно з таким варіантом:

- створений трирівневий адміністративно-територіальний устрій (державний, обласний, базовий (райони та міста) відповідатиме оптимальному адміністративно-територіальному поділу держави;
- всі базові АТО матимуть однакові права;
- базові АТО матимуть адміністративну та фінансову спроможність для надання публічних послуг.

За цього варіанта села, селища та міста районного значення не обов’язково залишаються тільки населеними пунктами – за рішенням ради міста або району їм може бути делеговано певні функції та ресурси, проте базовим рівнем (АТО) однак залишиться місто чи район.

Реформа адміністративного устрою включатиме такі компоненти:

- Кожна базова АТО матиме свою раду, яку обиратимуть усі мешканці на її території. Виконавчі функції на території АТО базового рівня

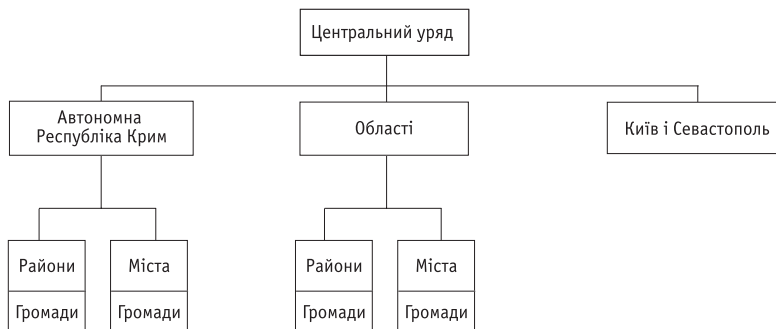
здійснюватиме виконавчий комітет ради, що буде підпорядкований раді. Кожна АТО базового рівня матиме власний бюджет і прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом.

- Державні адміністрації втратять виконавчі функції виконкомів місцевих рад, здійснюватимуть суто контрольну та наглядову функції за дотриманням законодавства. Водночас це дасть змогу збільшити сферу відповідальності держадміністрацій, поширивши її на більшу територію, аніж наявні нині райони. Таке укрупнення призведе до скорочення і кількості згаданих державних адміністрацій, і, можливо, кількості працюючих. Тобто такий підхід дасть змогу зекономити на державних витратах і перерозподілити вивільнені кошти між базовими АТО.
- Єдиного правила створення нових АТО базового рівня не існує. У кожному районі або місті необхідно буде аналізувати ситуацію та ухвалювати рішення залежно від місцевих обставин.

Переваги	Хиби
<p>1. Створення справді трирівневої системи адміністративно-територіального устрою дасть змогу уряду продовжувати процес фіскальної децентралізації найбільш ефективно, тому що буде порівняно просто визначити, які послуги має надавати кожна АТО й уникнути дублювання функцій і повноважень.</p> <p>2. Усі мешканці АТО після завершення перехідного періоду отримуватимуть однаковий рівень послуг незалежно від того, в якому населеному пункті вони мешкають.</p> <p>3. Нові базові АТО будуть більш здатними надавати делеговані їм послуги, оскільки вони матимуть кращу базу податкових надходжень.</p> <p>4. Усі платники податків у АТО платитимуть однаковий рівень податків і зборів за однаковий набір послуг.</p> <p>5. Завдяки ліквідації проміжного рівня спрощується процес надання трансферних платежів для міжбюджетного вирівнювання та поліпшується ефективність між бюджетних відносин.</p> <p>6. Відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування.</p>	<p>1. Наразі рівень податків та якість послуг може бути різною на території майбутньої базової АТО. Внаслідок цього виникає проблема перехідного періоду – як досягти стандартного рівня послуг і податків для всього населення міста чи району.</p> <p>2. Ті, хто зараз отримує послуги кращої якості, можуть отримати зниження їхньої якості та навпаки. Ті, хто сьогодні платить нижчі податки/плату за послуги, можуть отримати їхнє підвищення для забезпечення кращого рівня послуг.</p>

Які проблеми вирішує?	Які нові проблеми створює?
<p>1. Вирішується конфлікт між районами та містами, селами, селищами, підпорядкованими районам. Міста районного значення отримають незалежність від районів і прями відносини з Державним бюджетом. У разі укрупнення, оскільки більшість населення проживатиме в місті, навколо якого сформовано укрупнені населені пункти, мешканці міста матимуть більшість у раді міста.</p> <p>2. Зменшиться кількість рівнів влади, буде простіше провести розподіл відповідальностей між рівнями влади.</p>	<p>1. Збільшення кількості бюджетів, які мають прями відносини з Державним бюджетом, не може викликати додаткові технічні проблеми у забезпеченні міжбюджетних відносин. Водночас без одночасного проведення реформи міжбюджетних відносин, яка полягає у запровадженні стандартів надання публічних послуг, фінансова забезпеченість органів місцевого самоврядування не поліпшиться.</p> <p>2. Віддавить певні адміністративні послуги від мешканців села – у центр АТО. Проте це може бути вирішено у майбутньому за допомогою, наприклад, телефону, пошти або інтернету.</p> <p>3. Може наразитися на опозицію сільських рад, оскільки передбачає їхню ліквідацію, а також на супротив прибічників децентралізації та місцевого самоврядування, оскільки передбачає певну централізацію до рівня базової АТО.</p> <p>4. Визначення процедури та критеріїв укрупнення сіл і селищ – як їх відносити до податкової бази?</p>
Яких спроможностей потребує?	Скільки коштує?
<p>1. Необхідно обґрунтувати скасування сільських рад – показати, що вони роблять і скільки коштують.</p> <p>2. Створення нових процедур міжбюджетних відносин.</p>	<p>1. Витрати, пов'язані з визначенням кордонів округів.</p> <p>2. Витрати, пов'язані зі створенням нової системи місцевого самоврядування – рад нових АТО та їхніх виконкомів.</p>

Рисунок 3. Третій варіант адміністративно-територіальної реформи – консолідація навколо податкової бази або подрібнення районів



Додаток 3

Результати обговорень із зацікавленими сторонами

Підготовці цієї білої книги передував процес консультацій із зацікавленими сторонами на основі зеленої книги “Бюджетна децентралізація в контексті адміністративно-територіальної реформи”. У зеленій книзі викладено бачення проблем бюджетної децентралізації, їхніх причин і можливих способів вирішення. Мета проведення консультацій із зацікавленими сторонами – отримати їхню реакцію та визначити позиції зацікавлених щодо запропонованих питань.

Обговорення зеленої книги із зацікавленими сторонами відбулися у чотирьох містах за таким графіком:

Житомир – 11 березня 2006 року, Луцьк – 13 березня 2006 року, Миколаїв – 15 березня 2006 року, Київ – 17 березня 2006 року.

До участі в обговореннях було запрошено представників місцевих і центральних органів влади, представників громадських організацій та експертів.

Результати обговорень

Під час обговорень зацікавлені сторони **визначили такі проблеми** у фінансуванні діяльності органів місцевого самоврядування:

- Делеговані центральною владою органам місцевого самоврядування повноваження не повністю забезпечено ресурсами. За відсутності стандартів надання публічних послуг обсяги таких фінансових розривів неможливо обґрунтувати. Переважання поточних видатків над видатками розвитку обмежує самостійність органів місцевого самоврядування.
- Податкова адміністрація передусім опікується адмініструванням податків, які зараховуються до Державного бюджету. Органи місцевого самоврядування практично не в змозі впливати на обсяги надходжень від податків і зборів, що формують дохідну базу місцевих бюджетів (за винятком плати за землю).
- Встановлені на державному рівні ставки місцевих податків і зборів, а також податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів, за малі і часто не відповідають реальній спроможності громадян їх сплачувати. Так, гранична ставка єдиного податку (200 грн.) не змінювалася з часів запровадження податку; розмір плати за землю наразі символічний (9–12 грн./га на рік), ринковий збір (0,85–2,55 грн. з фізичної особи за місце на день, 3,4–34 грн. з юридичної особи).
- Можливості органів місцевого самоврядування оптимізувати мережу установ наразі обмежені. Не укомплектовані вчителями школи та не забезпечені медпрацівниками ФАП неможливо закрити. Центральна влада практично повністю регулює ці питання.

Під час обговорень зацікавлені сторони здебільшого **визнали доцільність запровадження таких заходів** із проведення подальшої бюджетної децентралізації:

- Запровадити стандарти надання публічних послуг (підтримали всі зацікавлені сторони). Визначення нормативів (наприклад, скільки гривень у видатках на лікування одного хворого має становити зарплата лікаря, скільки – вартість медикаментів, харчування та ін.) має допомогти планувати місцеві бюджети на основі потреб у видатках, а не розподілу доходів.
- Створити окремі підрозділи при органах місцевого самоврядування, які б відповідали за адміністрування податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів. Це дало б змогу органам місцевого самоврядування ефективніше стягувати ці податки та збори.
- Збільшити встановлені державою граничні ставки податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів (передусім єдиного податку та ринкового збору).
- Переглянути перелік місцевих податків і зборів. Скасувати ті, адміністрування яких дорожче за надходження (наприклад, збір за паркування авто, збір з власників собак та ін.), або збільшити їхні ставки. Розглянути можливість запровадження нових місцевих податків (передусім податку з будівель і споруд).
- Надати право органам місцевого самоврядування у визначенні мережі установ охорони здоров'я, освіти, соціально-культурної сфери.

Під час консультацій із зацікавленими сторонами **виявлено неузгодженість позицій** щодо таких заходів:

- Передача повноважень із виплати зарплати на державний рівень може бути небажаною, оскільки на місцевому рівні легше забезпечити вчасну і точну сплату цих виплат. Органи місцевого самоврядування здебільшого сприймають таку передачу як рух до централізації; крім того, децентралізація виплат зарплат асоціюється з вирішенням проблеми заборгованостей із зарплат, і централізація сприймається як ризик виникнення нових заборгованостей.
- Жоден із запропонованих варіантів не здобув підтримки в усіх представників місцевого самоврядування: із 74 респондентів, які заповнили анкету, 25% підтримують збереження наявної системи адміністративно-територіального устрою, 33% респондентів підтримують варіант укрупнення громад і районів, 23% підтримують варіант об'єднання навколо податкової бази. Решта учасників, близько 9%, не дали відповіді або пропонують інший варіант реформи.
- Ідею надання органам місцевого самоврядування більшої свободи у встановленні ставок податків і зборів, які зараховуються до місцевого бюджету, не підтримали представники місцевого самоврядування. Вони визнали, що виборні органи місцевого самоврядування не в змозі проводити такі непопулярні заходи, як збільшення ставок податків. Приклад такої неспроможності – збереження низьких ставок ринкового збору у регіонах, де проводилися консультації.

Додаток 4

Особи й організації, які брали участь у процесі консультацій

Автори вдячні всім, хто брав участь в обговореннях і надав свої коментарі та зауваження до зеленої та білої книг.

Експерти:

- Василь Кудряшов, заступник директора Науково-дослідного фінансового інституту
- Віталій Островецький, завідувач відділом Науково-дослідного фінансового інституту
- Артем Рудик, старший аналітик з фіскальних питань проекту USAID “Реформа місцевих бюджетів в Україні”

Організації, представники яких взяли участь в обговореннях:

Обговорення зеленої книги у Житомирі, 11 березня 2006 року

Обласні та міські органи державної влади:

- Житомирське обласне фінансове управління
- Житомирське міське фінансове управління
- Управління економіки Житомирської обласної державної адміністрації
- Житомирське обласне управління житлово-комунального господарства
- Житомирське обласне управління охорони здоров'я
- Управління промисловості та розвитку інфраструктури Житомирської обласної державної адміністрації
- Житомирське обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету
- Управління КРУ в Житомирській області
- Державна податкова інспекція в Житомирській області

НУО та ЗМІ:

- Житомирський регіональний фонд підтримки підприємництва
- Житомирська Асоціація науковців і бізнес-консультантів
- Укрінформ
- Житомирський молодіжний прес-клуб

Обговорення зеленої книги у Луцьку, 13 березня 2006 року

Обласні та міські органи державної влади:

- Волинська обласна державна адміністрація
- Луцька міська державна адміністрація
- Головне фінансове управління Волинської області
- Луцьке міське фінансове управління
- Управління державного казначейства у Волинській області
- Державна податкова адміністрація у Волинській області
- Фінансове управління Ковеля
- Фінансове управління Володимир-Волинського
- Відділ економіки та фінансів Нововолинська

Районні органи державної влади Волинської області:

- Фінансове управління Ратнівського району
- Фінансове управління Старовижівського району
- Фінансове управління Любешівського району
- Фінансове управління Камінь-Каширського району
- Фінансове управління Любомльського району
- Фінансове управління Маневицького району
- Фінансове управління Іваничівського району
- Фінансове управління Рожищенського району
- Фінансове управління Турійського району
- Фінансове управління Шацького району
- Фінансове управління Горохівського району
- Фінансове управління Ківерцівського району
- Фінансове управління Ковельського району
- Фінансове управління Локачинського району

Органи місцевого самоврядування Волинської області:

- Ківерцівська міська рада
- Сільська рада с. Боголюби
- Сільська рада с. Гірка Полонка

НУО:

- Агентство регіонального розвитку “Ківерцівщина”
- Центр муніципальних реформ “Луцьк-1432”
- Волинське регіональне відділення Асоціації міст України
- Громадська організація “Наша справа”

Обговорення зеленої книги у Миколаєві, 15 березня 2006 року

Обласні та міські органи державної влади:

- Управління економіки Миколаєва
- Державна податкова адміністрація в Миколаївській області
- Відділення Державного казначейства в Миколаєві

Бюджетні організації:

- Миколаївський державний аграрний університет
- Центральна бібліотека для дорослих ім. М. Кропивницького
- Миколаївський державний гуманітарний університет ім. П. Могили

Органи місцевого самоврядування:

- Миколаївська міська рада

Бізнес:

- ВАТ “Миколаївський глиноземний завод”
- Миколаївська регіональна торгово-промислова палата
- ДП “Зоря-машпроект”
- ВАТ “Миколаївський пивзавод “Янтар”
- ВАТ “Дамен Шипярдс Океан”
- Міська організація промисловців і роботодавців

НУО:

- Обласна організація Всеукраїнського комітету захисту прав людини
- Миколаївська обласна організація захисту прав громадян
- Громадська організація “Дана”
- Громадська організація “Добра надія”
- Центр соціально-економічних і політичних досліджень “Перспектива”
- Громадська організація “Турбота про літніх людей в Україні”
- Міська спілка захисту прав споживачів
- Міська експертна група з тарифів
- Народно-демократичне об’єднання “Україна”
- Миколаївська обласна організація Всеукраїнського комітету захисту прав людини
- Клуб “Третя хвиля”
- Фонд розвитку міста Миколаєва

ЗМІ:

- ТРК “Март”

Обговорення зеленої книги в Києві, 17 березня 2006 року

Органи влади:

- Міністерство економіки України
- Міністерство фінансів України
- Секретаріат Президента України
- Головне управління охорони здоров'я та медичного забезпечення Києва
- Секретаріат Ради національної безпеки та оборони України

НУО:

- Асоціація міст України
- Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”, USAID
- Європейська бізнес-асоціація
- Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України
- Громадський центр інституційного розвитку
- Галузева рада “Податкова і митна політика” при Міністерстві фінансів України
- Український освітній центр реформ
- Проект “Системне управління фінансуванням адміністративно-територіальної реформи”, DFID
- Центр політико-правових реформ
- Громадський центр інституційного розвитку
- Науково-дослідний фінансовий інститут
- Центр політико-правових реформ
- Інститут економіки і прогнозування НАН України

