



Аналітичні матеріали:
**«Українська перспектива та
міжнародний досвід розвитку
комунальної економіки»**

*Авторський колектив:
А.Єрмолаєв, В.Романова, В.Ємець*

**КИЇВ
2018**

Зміст

Преамбула.....	3
1. Запит на розвиток комунальної економіки.....	7
2. Ключовий пріоритет децентралізації влади – розвиток муніципальної економіки.....	8
3. Основні засади ефективної комунальної економіки	13
4. Пріоритетні механізми розвитку комунальної економіки	15
4.1. Актуальні та перспективні напрямки розвитку комунальної економіки в Україні.....	15
4.2. Міжнародні практики та норми щодо стимулювання муніципальної економіки.....	18
4.3. Додаткова інституційна підтримка стимулювання економічного розвитку на місцях: можливості та зобов'язання в рамках інституту автономії.....	24

Преамбула

Підготовлено аналітичний матеріал «Українська перспектива та міжнародний досвід розвитку комунальної економіки», де досліджено сутність публічно-приватного партнерства (ППП) з урахуванням сучасних світових практик. Також виявлено переваги та обмеження для його ефективного застосування в Україні, зокрема, у процесі децентралізації влади. Запропоновано застосування формату публічно-приватного партнерства як ефективного механізму розвитку у т.ч. комунальної економіки.

Публічно-приватне партнерство, або ППП, привертає особливу увагу ООН як можливий механізм втілення в життя глобальної ініціативи Порядку денного щодо стійкого розвитку 2030 (*the 2030 Agenda for Sustainable Development*), що передбачає досягнення 17 Цілей Стійкого Розвитку (*the 17 Sustainable Development Goals*). Ухваливши ці фундаментальні рішення у 2015 році на рівні ООН, міжнародне співтовариство проявило солідарність, визнавши пріоритетність принципів сталого розвитку, як мінімум, на найближчі п'ятнадцять років – до 2030 року.¹ Так, відповідно до Порядку денного щодо стійкого розвитку 2030, розвинені нації та нації, що розвиваються, взяли на себе зобов'язання досягти 17 Цілей Стійкого Розвитку. Особливу увагу привертає Ціль 17, що закликає до використання досвіду партнерства (включно з просуванням ефективного публічно-приватного партнерства, або ППП).

Така пріоритетна увага міжнародного співтовариства до проблематики ППП має свою передісторію. На рівні ООН, зокрема Економічною комісією ООН з європейських питань (Комісія з питань економічної кооперації та інтеграції), ще у 2008 році було сформульовано рекомендації щодо просування належного управління проектами ППП.² Ці рекомендації вказують, що потреба громадян у доступі до якісних публічних послуг може бути задоволена максимально ефективно у партнерстві між владою, бізнесом та громадським сектором. У 2016 році Економічна комісія ООН з європейських питань представила результати вже оновленого дослідження, що спирається на масив свіжих даних та свідчить, що ППП покликана підвищити доступність державних послуг для громадян, сприяти їхньому рівному доступу до цих послуг, забезпечувати ефективність надання таких послуг у рамках реалізації проектів ППП, а також робити вагомий внесок у процес досягнення глобальних цілей стійкого розвитку.³

З огляду на Угоду про асоціацію України з ЄС та глибоку та всеосяжну зону вільної торгівлі, варто відзначити рекомендації Європейської комісії щодо успішного ППП (від 2003 року),⁴ які надали відчутний імпульс для популяризації ППП у Європі протягом 2000х рр.. У 2008 році Організація з економічного співробітництва та розвитку представила дослідження досвіду впровадження проектів ППП задля мінімізації ризиків та збільшення доданої вартості від реалізації спільних проектів.⁵ Вже у 2012 році Організація з економічного співробітництва та розвитку сформулювала рекомендації для успішних проектів ППП у держава-членах.⁶ Ці рекомендації варто розглядати у співвіднесенні із фінансовими можливостями, які надають європейські банківські

¹ Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015

Available at: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

² <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>

³ http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2016/01/Promoting-People-first-Public-Private-Partnerships-PPPs-for-the-UN-SDGs_UNECE_IATF-Issue-Brief.pdf

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf

⁵ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinsuitofrisksharingandvalueformoney.htm#B2>

⁶ <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>

структури у контексті реалізації проектів ППП. Так, у 2011 році Європейський банк розвитку презентував роз'яснення, як скористатися перевагами ППП та реалізовувати ППП проекти.⁷

Безумовно, пріоритетність ППП для стимулювання розвитку економіки та розширення можливостей для громадського сектору долучатися до реалізації державних та комерційних проектів має місце не лише у Європі. Наприклад, Азійський банк розвитку (Asian Development Bank) представив Операційний план для розвитку ППП у 2012-2020 рр.⁸ Скоріше можна готувати про визнання фінансовими організаціями потреби ППП у доступу до відповідних ресурсів. Дійсно, все більше фінансових інституцій відзначає переваги та окреслюють виклики, які постають у процесі використання такого інструменту, як ППП у різних країнах. Причому відчувається зміна порядку денного: у 2006 році Міжнародний валютний фонд оцінив ризики, пов'язані із функціонуванням ППП;⁹ у 2014, 2015 та 2016 роках Світовий банк представляв комплексні результати дослідження досвіду застосування ППП у країнах світу, а також виокремлював рекомендації для максимізації переваг та оцінками викликів.¹⁰

Різні країни світу демонструють спільні та відмінні приклади реалізації проектів ППП. Зокрема, Великій Британії особливою популярними є проекти ППП стосовно дорожньо-транспортної інфраструктури. Так, ще з початку 1990х рр. акцент було зроблено на проектах ППП, спрямованих на фінансування громадської дорожньо-транспортної інфраструктури завдяки ухваленому Закону про приватне фінансування (за часів прем'єрства Джона Мейджора). Саме цей закон часто наводять як класичний приклад нормативно-правового забезпечення ППП. У Канаді популярними є проекти ППП не тільки у сфері транспорту, але й стосовно енергетики, водопостачання та туризму. Цікавий приклад проектів ППП можна знайти у Нідерландах, де їх успішно застосовано стосовно забезпечення житлом представників незахищених верств населення. Станом на 2014 рік, більшість проектів ППП у країнах-членах ЄС припадала на залізниці і автодороги; а меншою мірою ППП – на сферу енергетики (7%), освіти (3%) та охорону здоров'я (3%).

Можна виділити низку підходів до розуміння ППП, які, не дивлячись на певні вимірності¹¹, спираються на спільне розуміння солідарної участі органів влади (як державної, так і місцевого самоврядування) та недержавного сектору, включно із бізнес-структурами та громадським (неприбутковим) сектором, у реалізації проектів розвитку, проектів соціальної спрямованості та інших. У т.ч. йдеться про довгострокові контракти щодо надання послуг між державою та комерційним сектором, за умови вкладання коштів представниками комерційного сектору та отримання ними сплати за послуги, які є предметом проектів ППП. Перевагами ППП у такому разі можуть стати розширені можливості для громадян отримувати якісні послуги та місцях, додаткові

⁷ http://www.utap.pt/Publicacoes_interna/guide-to-guidance-en.pdf

⁸ <https://www.adb.org/documents/public-private-partnership-operational-plan-2012-2020>

⁹ <https://www.imf.org/External/Pubs/NFT/2006/ppp/eng/ppp.pdf>

¹⁰ http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/ppp_eval_updated2.pdf

<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/wbg-report-recommended-ppp-contractual-provisions>

<http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/a-framework-for-disclosure-in-public-private-partnership-projects>

¹¹ Наприклад, тематична Організації з економічного співробітництва та розвитку (2008), про яку було згадано вище, не рекомендувала включати механізм концесії у інструментарій ППП. Цікаво, що саме концесією часто називають ППП у Франції. Вітчизняні фахівців теж відносять концесію, як і оренду державного майна, лізинг, угоду про розподіл продукції, договір управління державним майном, договір про спільну діяльність відносять до проектів ППП (<http://www.niss.gov.ua/articles/1239/>). Рекомендації Європейської комісії від 2003 року фокусуються на проектах ППП, що спрямовані на забезпечення доступу громадян до послуг, що надаються державою та місцевим самоврядуванням.

можливості для розвитку бізнесу, а також виконання органами влади своїх зобов'язань перед громадами та громадянами.

На сучасному етапі в Україні спостерігається формування деструктивних економічних явищ, у зв'язку з чим забезпечення економічного відновлення та розвитку потребує додаткових, альтернативних та нестандартних форматів консолідації зусиль економічних суб'єктів, які беруть безпосередню участь у економічних процесах. Основною метою такого об'єднання зусиль є формування фінансового ресурсу для структурної перебудови економіки країни та її відновлення. Разом з тим, процеси бюджетної децентралізації, запущені в Україні, формують передумови до становлення нової економічної «екосистеми» у країні, де логіка розвитку держави у рамках потужних національних проєктів і загальнонаціональних економічних ланцюгів змінюється логікою формування окремих економічних осередків, об'єднаних спільною метою розбудови комунальної економіки та територіального розвитку. Зокрема, зацікавленість представників державної влади в Україні щодо розвитку співпраці в рамках ППП було задекларовано на Першій сесії Робочої групи ЄЕК ООН з питань публічно-приватного партнерства, яка відбувалася 21-22 жовтня 2017 р. у Швейцарії¹².

В Україні найчастіше застосовують термін «державно-приватне партнерство» з огляду на відповідну законодавчу норму. Відзначимо, що з 2010 р. чинний Закон України «Про державно-приватне партнерство» (від 1 липня 2010 р. № 2404-VI зі змінами та доповненнями від 16.10.2012 р.), яким визначено основні організаційно-правові засади взаємодії зацікавлених сторін у контексті реалізації ППП. Цей закон охоплює аспекти, пов'язані з передачею у спільне з приватним інвестором використання об'єктів, що знаходяться не тільки у державній, а й у комунальній власності; це в цілому вкладається в концепцію публічно-приватного партнерства у її міжнародному визначенні. Законом визначається, що проєкти державно-приватного партнерства мають відповідати наступним критеріям: бути довгостроковими (більше 5 років); включати розподіл ризиків від реалізації такої співпраці між приватним інвестором та державною/місцевою владою; передбачати підвищення техніко-економічних показників ефективності у порівнянні реалізації проєкту без участі приватного інвестора. При цьому, на наш погляд, запропоноване в українському законодавстві поняття «державно-приватне партнерство» є більш вузьким у порівнянні з поняттям публічно-приватного партнерства, бракує чітких механізмів практичної реалізації взаємодії в рамках ППП. Крім того, закон потребує оновлення у контексті реалізації реформи децентралізації влади, а також у частині адаптації законодавства відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС та ЗВТ. Недостатній рівень розвитку ППП в Україні обумовив необхідність доопрацювання існуючої законодавчої бази у цій сфері. У кінці 2017 р. КМУ було схвалено зміни до закону про концесії, як основної форми співпраці в рамках ППП. Ці зміни, розроблені спільно з Європейським банком реконструкції та розвитку, передбачають чітке розмежування регулювання концесії та інших форм публічно-приватного партнерства, єдину процедуру ініціювання та прийняття рішення щодо здійснення ППП, запровадження прозорої процедури вибору концесіонера тощо¹³.

Враховуючи сучасний стан (високий фізичний та моральний знос) абсолютної більшості капітальних фондів, які умовно можна віднести до комунальної економіки, її розвиток потребує багатомільярдних інвестицій, як у виробничі, так і у не виробничі засоби. Беручи до уваги обмеженість фінансових ресурсів на цілі розвитку на центральному рівні та на місцях, у сучасних умовах значна роль відновлення муніципальної економіки відводиться залученню приватних інвестицій. Разом з тим,

¹² <http://www.ukrppp.com/uk/held-events/541-21-22-2017->

¹³ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/kontsesiuryad1.pdf>

враховуючи крихку макроекономічну стійкість та слабкість національних інститутів на сучасному етапі, мова про суттєве нарощення зовнішніх інвестицій в економіку України, включаючи комунальну економіку, не йде.

У цьому сенсі основним фінансовим ресурсом для розвитку є території з внутрішнім приватним капіталом, залучення якого також пов'язано з суттєвими перепонами, зокрема, з потребою гарантування його цільового та ефективного використання. **Серед форматів, які могли б сприяти об'єднанню зусиль держави, місцевого самоврядування, приватного інвестора, громадського суспільства для сприяння економічному відновленню територій в Україні є публічно-приватне партнерство (ППП).** Цей формат взаємодії дає можливість об'єднати зусилля цих суб'єктів для спільного використання активів з метою розвитку енергетичної, транспортної інфраструктури, інфраструктури водопостачання та водовідведення тощо. У рамках співпраці у цьому форматі може відбуватися покращення якості послуг, що надаються у відповідних громадах. Зі свого боку, приватний інвестор отримує гарантії цільового використання інвестицій шляхом отримання можливості безпосередньої участі в управлінні об'єктом PPP на довгостроковій основі. Загальним підсумком об'єднання зусиль згаданих суб'єктів в рамках PPP на місцевому рівні може стати розвиток комунальної економіки, підвищення її капіталізації, розширення можливостей місцевої влади щодо залучення фінансування на ринках капіталу, підвищення конкурентоспроможності місцевої економіки для зростання якості життя населення.

Як було відзначено, розвиток PPP в Україні має значний потенціал, але разом з тим, на жаль, існує декілька суттєвих перепон на шляху розвитку цього формату співпраці. По-перше, ефективна реалізація PPP можлива лише за умови високого рівня прозорості, підзвітності та підконтрольності роботи органів публічної влади, а також залучення громадськості до аудиту проектів PPP. По-друге, важливим є створення умов для недопущення нецільового використання фінансових ресурсів, які формуються під час реалізації проектів PPP. По-третє, об'єкти, які можуть бути включені до проектів PPP на місцях, досить часто функціонують у загальнонаціональному контурі: у т.ч. можуть бути елементами централізованої системи (наприклад, у сфері енергетики), залежати від рішень центральних регуляторів (наприклад, постачання води), тощо.

У рамках підготовленого аналітичного матеріалу «Українська перспектива та міжнародний досвід розвитку комунальної економіки» розглядається, насамперед, запит на розвиток комунальної економіки в Україні. Окремий параграф присвячений розвитку муніципальної економіки як ключовому пріоритету децентралізації влади. Особливу увагу приділено виокремленню основних засад ефективної комунальної економіки. Насамкінець запропоновано пріоритетні механізми розвитку комунальної економіки в Україні, з урахуванням кращих світових практик.

1. Запит на розвиток комунальної економіки

Сьогодні є очевидним запит на розвиток сучасних комунальних, муніципальних економік. Йдеться про економіки, які дозволяють мобілізувати ресурси муніципалітетів, громад, приватних ініціатив і внутрішніх інвесторів для підтримки інфраструктури життєзабезпечення та економічного розвитку міст і сіл. Комунальна економіка покликана об'єднати зусилля місцевої влади, бізнес-спільноти та громадянського суспільства, з метою спільної реалізації проектів місцевого значення та підвищення якості життя людей в кожному населеному пункті. В умовах комунальної економіки провідна роль надається органам місцевого самоврядування, що передбачає їх більш активне залучення в управління економічним розвитком територій.

Це розуміння комунальної економіки відповідає наративу децентралізації, який транслюється Європейською Комісією у актуальний період часу. Йдеться про підвищення ролі органів місцевого самоврядування щодо стимулювання місцевого розвитку. Якщо раніше пріоритетом політики децентралізації називали розширення самоврядних функцій як таких (тобто повноважень та можливостей органів місцевого самоврядування), то тепер акцент зроблено на розширення можливостей підзвітних державі та громадянам органів місцевого самоврядування сприяти місцевому розвитку відповідних територій. Про це свідчать два ключові документи Європейської Комісії у відповідній сфері: 'Повноваження місцевих органів влади у країнах-партнерах для кращого управління та більш ефективних результатів розвитку' ('Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes') від 2013 року та 'Підтримка децентралізації, місцевого самоврядування та місцевого розвитку за допомогою територіального підходу' (Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach) від 2016 року.¹⁴

Таким чином, комунальна економіка розглядається як важливий компонент національної економіки, розвиток якого дає можливість максимально зблизити економічні можливості розвитку регіонів, муніципалітетів тощо з їхніми потребами у фінансових ресурсах. Це, у свою чергу, має стати одним з факторів збалансованого розвитку країни шляхом подолання територіальних диспропорцій задля сприяння структурній перебудові економіки країни в цілому.

Стимулювання муніципальної економіки не обмежує розвиток державного і приватного секторів. Створення муніципальних підприємств з максимально відкритою і підконтрольною громадам діяльністю поверне довіру громадян і дозволить мобілізувати і направити кошти внутрішніх інвесторів на загальні для громади потреби. У свою чергу, це призведе до реабілітації фінансового банківського сектора, розморожування кредитування, залучення інвестицій і створення робочих місць. Це стане стимулом для економічного розвитку міст і сіл, з урахуванням особливостей кожної конкретної території.

Комунальна економіка особливо затребувана для потреб місцевого розвитку. Її розвиток дозволить демонополізувати ринок, створити більш конкурентне бізнес-середовище за рахунок розвитку муніципального сектора економіки і створення нових ніш для розвитку бізнесу, а також надасть можливість місцевим жителям отримувати якісні та доступні послуги в своїх населених пунктах. Таким чином, розвиток комунальної економіки створює очевидні передумови для підвищення якості життя людей та стимулювання підприємницької активності, а також створення сприятливого ділового середовища на місцях.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/mn-bb-16-005-en-n.pdf>

2. Ключовий пріоритет децентралізації влади – розвиток муніципальної економіки

Започаткована реформа системи місцевого самоврядування є довгоочікуваною відповіддю на суспільний запит щодо руйнування жорсткої неорадянської політичної системи в Україні. Старт реформі після Євромайдану було надано Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та Планом заходів щодо її реалізації (2014).

Імплементация реформ, пов'язаних із розвитком засад самоврядності в українському суспільстві, спричинятиме глибокі зміни у системах державного управління та залучення громад до творення політики розвитку на місцевому та центральному рівнях. З огляду на це реформи місцевого самоврядування потребуватимуть дотримання чіткої послідовності та етапності у впровадженні інституційних новацій.

Трансформації у системі місцевого самоврядування співвідносні із фундаментальними принципами становлення демократичної соціально-ринкової держави. Відтак завдання інституалізації в Україні аналогічних до європейських самоврядних практик на рівні громад, регіонів та областей не може обмежитися лише реформою децентралізації влади. Прогрес у посиленні спроможності місцевих громад має сприяти утвердженню засад прямої демократії та зростанню ролі представницьких органів місцевого самоврядування. Підвищення відповідальності громад, розширення сфери їхнього впливу на управлінські рішення з питань розвитку закономірно активізуватимуть суспільний запит на продовження та поглиблення реформ самоврядування.

Через інструменти децентралізації влади розпочалося розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, посилення фінансової спроможності органів регіонального самоврядування та підвищення відповідальності органів місцевої влади перед громадами. Наразі вже запроваджено окремі елементи реформи адміністративно-територіального устрою, динамічно відбувається добровільне об'єднання територіальних громад, процес співробітництва територіальних громад, запроваджено реформу бюджетної децентралізації тощо.¹⁵ Політика децентралізації влади реалізовується із врахуванням положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Було ухвалено низку законів, що мали створити належне нормативно-правове поле для ефективної децентралізації влади згідно принципу субсидіарності, а також для підвищення спроможності органів місцевого самоврядування представляти інтереси територіальних громад:¹⁶

- Наприкінці 2014 року у країні стартувала бюджетна децентралізація. Її мета – формування фінансово спроможних територіальних громад шляхом посилення автономії та ствердження фінансової самостійності місцевих бюджетів. Внаслідок реформи доходи місцевих бюджетів було дійсно розширено¹⁷; водночас значно зросли їхні видатки. Насамперед, на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист тощо. Таким чином, специфіку впровадження податкової та бюджетної децентралізації в Україні можна узагальними приблизно таким чином: джерела доходів місцевих бюджетів розширено, і

¹⁵ Матриця результатів впровадження децентралізації в Україні / Рада донорів/ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. - 26 квітня 2017. http://donors.decentralization.gov.ua/donor_board

¹⁶ <http://decentralization.gov.ua/legislations>

¹⁷ <http://decentralization.gov.ua/news/7402?page=2>

водночас збільшено видатки місцевих бюджетів на соціальну інфраструктуру та соціальне забезпечення¹⁸. Станом на кінець 2017 р. частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України наближається до 50 %.

Закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»:

- встановлюють новий порядок бюджетних правовідносин на основі децентралізації фінансів, розширення повноважень територіальних громад, розширення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом закріплення (або збільшення відсотка) окремих податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами;

- відносять до категорії місцевих податків плати за землю та включення її до складу податку на нерухоме майно; запроваджують акцизний податок (ставка 5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) – кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів в яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню; змінюють механізм оподаткування нерухомості.

- Було ухвалено Закон «Про співробітництво територіальних громад». Закон покликаний створити сприятливі умови для успішної реалізації проектів місцевого розвитку спільними зусиллями територіальних громад. Для практичного застосування положень цього закону було розроблено та затверджено відповідні методичні рекомендації.¹⁹ Станом на кінець 2017 р. в країні реалізується 108 договорів про співробітництво.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад», прийнятий 17 червня 2014 р., покликаний надати територіальним громадам правовий інструмент об'єднання своїх ресурсів для вирішення місцевих проблем. Закон визначає спосіб, у який можуть співпрацювати органи місцевого самоврядування у сферах спільних інтересів територіальних громад. Зокрема, співробітництво може здійснюватися у формі:

- реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій.

- У 2014 р. уряд прийняв *Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року*, яка визначає цілі, завдання, пріоритети та план виконання, з якими мають бути узгоджені регіональні та місцеві стратегії розвитку, чинні до 2020 року. Реалізація нової Державної стратегії регіонального розвитку покликана забезпечити ефективну горизонтальну та вертикальну координацію дій центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері регіонального розвитку. Створення умов для стабільного, передбачуваного та доступного фінансування регіонального розвитку і підтримки регіональної політики, відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р. знайшли підтримку міжнародних фінансових інституцій, насамперед з боку ЄС.

¹⁸ <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/01/23/633277/>

¹⁹ http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3539/Metodychka_a4_normal.pdf

- Кроком у напрямку створення умов для динамічного розвитку регіонів України та забезпечити соціально-економічну єдність країни стало ухвалення *Закону «Про засади державної регіональної політики»*. Відповідно до закону, державна регіональна політика має сповідувати принцип субсидіарності – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації. Також закон вводить поняття «мікрорегіону» (частини території регіону, в межах якої реалізуються спеціальні проекти регіонального розвитку) та «макрорегіону» (частини території України у складі декількох регіонів чи їх частин, де реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку). Регіонами України закон називає територію Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя.

Щодо інституційного забезпечення регіонального розвитку у нових умовах, то станом на 2017 р. в 21 області функціонують Агенції регіонального розвитку; в усіх без винятку українських областях функціонують новостворені Центри розвитку місцевого самоврядування, що покликані сприяти діяльності органів місцевого самоврядування у т.ч. у напрямку реалізації регіональних стратегій.

Закон «Про засади державної регіональної політики» ухвалено 5 лютого 2015 р.. Закон визначає пріоритети державної регіональної політики, серед яких – стимулювання й підтримка місцевих ініціатив щодо розкриття внутрішнього потенціалу регіонів; зменшення територіальної диференціації; формування конкурентоспроможності регіонів тощо. Відповідно до закону, фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій, на безповоротній основі у вигляді грантів. У новому законі враховано зарубіжний досвід, насамперед країн ЄС.

- Ухвалення *Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»* дозволило запустити динамічний процес формування ОТГ. Передбачено, що об'єднані територіальні громади мають володіти відповідними ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їхні органи місцевого самоврядування завдань та функцій.

Звертає на себе увагу відносно висока кількість створених об'єднаних територіальних громад, відповідно до *Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»*, а також високі темпи ухвалення перспективних планів об'єднання та розвитку територіальних громад згідно із методичними рекомендаціями профільного міністерства. Ключовою мотивацією суб'єктів об'єднання є включення до прямих міжбюджетних відносин із центральним бюджетом²⁰, а також можливість отримувати прямі субвенції протягом перших п'яти років після об'єднання відповідних громад. Можна сказати, що така мотивація виявилася відносно дієвою. *Станом на початок 2018 р. в Україні створено 699 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких входить 3264 колишніх місцевих рад. Відповідно до офіційної статистики, вже 6 млн людей проживають в ОТГ.*²¹ Таким чином, закон сприяє зміні адміністративно-територіального устрою на рівні територіальних громад шляхом укрупнення, що дозволить реалізувати завдання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Відповідно до Концепції

²⁰ Бюджетний процес в розпалі: чи всі ОТГ перейдуть на прямі міжбюджетні відносини? 06.12.2017. <http://decentralization.gov.ua/news/7759>

²¹ <http://decentralization.gov.ua/about>
<http://decentralization.gov.ua/areas>

(див. вище), замість більш ніж десятка тисяч чинних територіальних громад (міських, селищних і сільських рад) буде сформовано близько 1500 громад.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий 5 лютого 2015 р., регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ. Закон встановлює порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та регламентує надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам. Зокрема, закон дозволяє громадам укласти між собою угоди, створювати спільний орган управління, затверджувати власні бюджети і спільними зусиллями реалізовувати проекти місцевого розвитку. Загальний обсяг фінансової підтримки, згідно з законом, розподілятиметься між бюджетами об'єднаних територіальних громад пропорційно до їхньої площі та кількості населення.

Закон стимулює об'єднання територіальних громад завдяки наданню їм таких самих повноважень, як містам обласного значення, а також завдяки фінансовому заохоченню процесів об'єднання територіальних громад – наданню державної підтримки об'єднаним територіальним громадам. За таких умов додаткові фінансові ресурси надходять до бюджетів новостворених об'єднаних територіальних громад.²² Правову основу для об'єднання громад та їхньої фінансової діяльності складають відповідний методика формування об'єднаних громад та перспективні плани. Фінансовий стимул для об'єднання – це можливість отримувати прямі субвенції від держави протягом перших п'яти років (після об'єднання).

Дискусійним питанням є те, чи достатньо таких коштів для досягнення поставлених цілей реформи – чи достатньо таких коштів для формування фінансових підвалин спроможних територіальних громад (наскільки ці кошти допомогли територіальним громадам стати фінансово спроможними та здатними закладати підвалини для свого економічного розвитку у середньостроковій перспективі). Зокрема, експертний аудит розпорядження об'єднаними громадами своїми фінансовими ресурсами свідчить, що додаткові кошти ОТГ часто використовують на поточні витрати, що певною мірою характеризує фінансову спроможність громад забезпечувати свої першочергові потреби власним коштом. У бюджетах об'єднаних громад залишається обмаль коштів на програми та проекти розвитку, реалізація яких могла би дозволити генерувати надходження до місцевих бюджетів після того, як субвенції з державного бюджету буде зменшено чи припинено взагалі (за чинним законодавством вона розрахована на 5 років). Додаткові фінансові ресурси, які вивільняються внаслідок бюджетної децентралізації та у процесі об'єднання територіальних громад, спрямовуються переважно на поточні витрати. У виняткових випадках органи місцевого самоврядування спрямовують кошти на проекти місцевого розвитку, зокрема проекти, покликані стимулювати економічний розвиток у довгостроковій перспективі.

Суттєвою складовою реформи децентралізації має стати зміна моделі поділу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях. Міжнародні та вітчизняні експерти продовжують підкреслювати, що ключовим викликом інституційної конфігурації органів влади на місцях залишаються широкі можливості для «дублювання» функцій органів місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій, у т.ч. щодо визначення програм соціально-економічного розвитку, щодо схвалення місцевих бюджетів тощо.

²² Моніторинг фінансової спроможності ОТГ здійснено експертною Групою фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Мінрегіоні. 07.12.2017. <http://decentralization.gov.ua/news/7772>

У такому контексті актуалізується запит на інструменти муніципальної економіки, необхідні для розкриття перед місцевими громадами можливостей спільними зусиллями реалізовувати проекти місцевого та регіонального розвитку. Для ефективної муніципальної економіки потрібна активна залученість громадян. Є запит на розробку та впровадження дієвих механізмів розширення сфери впливу громад на проектне наповнення місцевого та регіонального розвитку у національному законодавстві. Насамперед йдеться про громадські ради при органах місцевого самоврядування, громадські слухання щодо їхнього порядку денного та відповідних рішень, експертизу та аудит роботи до втіленню таких рішень в життя. Однак сферу впливу громад на формування порядку денного на місцях треба розширити. Більшої уваги потребує нормативно-правове поле для участі громадян у продукуванні дієвих місцевих ініціатив, електронних петицій, конструктивної участі у громадських слуханнях та загальних зборах. Активне залучення громадян потрібне також для аудиту роботи місцевої влади, аби децентралізація не перетворювалася виключно у «нові можливості» для місцевих еліт – політичних та бізнесових.

Дієве стимулювання муніципальної економіки надасть імпульси місцевому розвитку і компенсує дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Йдеться насамперед про практики муніципально-приватного партнерства; транскордонне співробітництво громад, що знаходяться по периметру держави; муніципальні (або комунальні) банки, які акумулюють та спрямовують кошти виключно у проекти місцевого розвитку в інтересах громад. Такі інструменти дозволять активізувати ініціативи щодо співробітництва громад і зробити їх більш плідними та конструктивними.

3. Основні засади ефективної комунальної економіки

Серед найбільш «наріжних» питань взаємодії центральних і регіональних органів влади є аспекти, пов'язані з оптимальним і збалансованим розподілом повноважень задля стимулювання розвитку місцевої економіки у нових умовах. Модель взаємодії «центр-регіональна влада» ґрунтується на принципі субсидіарності, що стимулює підвищення відповідальності і ефективності роботи місцевої влади щодо активізації економічної активності на місцях, підвищення якості життя населення і консолідації громад.

Основними засадами ефективної комунальної економіки мають бути наступні:

- *здатність місцевої / регіональної влади нести відповідальність за виконання соціальних зобов'язань і підтримки реалізації проектів розвитку, у тому числі у рамках ППП;*

- *максимізувати переваги та можливості поглиблення фіскальної децентралізації (можливості і джерела наповнення місцевих / регіональних бюджетів);*

- *пріоритетність використання фінансових ресурсів на місцевому / регіональному рівнях згідно стратегій соціально-економічного розвитку відповідних громад та Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р.*

1. Відповідальність місцевої / регіональної влади має поширюватися на витрати, пов'язані із забезпеченням охорони здоров'я (первинний рівень), забезпеченням середньої освіти (шкіл, середніх навчальних закладів), на асигнування підтримки сфери ЖКГ, місцевої інфраструктури та деякі інші. Крім того, місцева влада повинна мати можливість формувати бюджет розвитку, ресурси якого будуть спрямовані виключно на створення нових «проектів» з облаштування територій, запуску інноваційних виробництв, підвищення ефективності роботи місцевої економіки. Місцева влада має бути в змозі забезпечити належне функціонування сегментів, від яких безпосередньо залежить якість життя на місцях.

2. Органам місцевого самоврядування має бути надано можливість генерувати достатній фінансовий ресурс для виконання своїх повноважень; центр має залишити за собою право адміністрування податків, які становлять основну частину надходжень до місцевого бюджету.

Центральний бюджет має гарантувати базовий рівень послуг в галузі охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і місцевих перевезень відповідно до національного законодавства. Крім того, за центральною владою мають зберігатися повноваження щодо проведення загальнонаціональної політики і встановлення стандартів якості в рамках окремих секторів, зокрема, встановлення вимог до рівня надання медичних послуг, в одноманітності освітніх програм навчальних закладів тощо.

Збільшення автономності місцевого / регіонального бюджету і ступеня фіскальної децентралізації має створити умови для залучення кредитних ресурсів місцевою владою і вихід її на внутрішній та міжнародний ринки капіталів. Формування власних коштів і залучення позикових, відкриває можливості для розвитку місцевої економіки, зокрема проектів в області енергетики, транспорту, сільського господарства, видобутку і переробки копалин та ін.

3. Необхідно забезпечити пріоритетність використання фінансових ресурсів на місцевому / регіональному рівнях згідно стратегій соціально-економічного розвитку відповідних громад та Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 р.

Місцева / регіональна влада має виступати повноцінним інвестором в комерційних проектах, як самостійно, так і в форматі комунально-приватного партнерства (як один з різновидів ППП). У неї має бути можливість реалізовувати міжрегіональні проекти і «включатися» у загальнонаціональні. Підвищення ефективності використання таких

інструментів, як Державний фонд регіонального розвитку, має включати в себе надання органам місцевого самоврядування інвестиційних субсидій.

Також місцева влада повинна мати розширені повноваження, пов'язані з ресурсокористуванням. Певні зрушення у цьому напрямку вже є: так, у Державному бюджеті на 2018 р. передбачено зарахування 5% рентної плати за користування надрами до місцевих бюджетів. На нашу думку, слід надати право за погодженням з центром передавати в користування відповідні надра, і отримувати більшу частку платежів за їх використання.

4. Пріоритетні механізми розвитку комунальної економіки

4.1. Актуальні та перспективні напрямки розвитку комунальної економіки в Україні

Економічні ініціативи щодо місцевого і регіонального розвитку мають стати одним з найважливіших компонентів розвитку муніципальної економіки. Розширений комплекс політик, що стимулюють економічний розвиток територій, має передбачати: сприяння розвитку місцевого бізнесу, промотування принципово нових видів економічної активності у виробництві та сфері послуг, у тому числі активності у форматі ППП. Цьому сприятиме нормативне закріплення виключних сфер відповідальності ОМС щодо територіального планування, регіонального розвитку тощо. З метою досягнення пріоритетів сталого економічного розвитку територій доцільно сконцентрувати діяльність ОМС у напрямках залучення інвестицій, стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу у пріоритетних секторах і систематично проводити оцінку ефективності реалізації політики економічного розвитку на місцях та ефективність управління економічним розвитком територій.

У сфері житлово-комунального господарства - це ініціювання місцевою владою створення фондів спільного інвестування ОСББ для реконструкції житлового фонду, а також муніципально-приватне партнерство для надання комунальних послуг та модернізації інфраструктури.

Застаріле обладнання комунального господарства і брак інвестиційних коштів на його відновлення - один з основних викликів економічному розвитку на місцях сьогодні.

А) Муніципально-приватне партнерство для надання комунальних послуг та модернізації інфраструктури.

Для модернізації галузі ЖКГ тільки бюджетних і коштів житлово-комунальних підприємств недостатньо. Необхідне залучення приватного капіталу в ЖКГ. Однією з форм залучення інвестицій в житлово-комунальний комплекс, що ефективно використовується багатьма країнами, є муніципально-приватне партнерство між органом місцевого самоврядування і приватною компанією або підприємцем для надання комунальних послуг та поліпшення інфраструктури, зокрема такі його форми - концесія, аутсорсинг, оренда, управління, ін. Муніципально-приватне партнерство дозволяє без приватизації майна, що належить громаді, залучати приватного партнера до його модернізації, створення і управління.

Приватна компанія надає послуги, користуючись активами, які перебувають у комунальній власності. **Переваги муніципально-приватного партнерства включають:** підвищення ефективності управління; залучення інвестицій; впровадження інноваційних рішень; передача технологій; розподіл підприємницьких і інвестиційних ризиків між партнерами.

У світовій і європейській практиці державно-приватне партнерство широко поширене в сфері **водопостачання та водовідведення**, утилізації твердих побутових відходів (ТПВ), громадського транспорту, енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії. У багатьох європейських державах управлінням та утриманням житла займаються **приватні управляючі компанії або товариства**. Відповідно до договорів з місцевою владою приватні управляючі компанії беруть на себе зобов'язання здійснювати кваліфіковане управління і обслуговування об'єктів міського житлового фонду, проводити на них різні види поточних ремонтів, утримувати в належному санітарному стані прибудинкові території тощо. Засоби, які платять мешканці

експлуатаційних витрат житлового фонду, отримують керуючі компанії. Вони визначають обсяги робіт, які необхідно виконати у тому чи іншому будинку, а також виконавців цих послуг.

В Україні муніципально-приватне партнерство, як і державно-приватне партнерство поки не отримало широкого поширення. Однак в останні роки вже з'явилися приклади залучення приватного сектора в сферу комунальних послуг, зокрема в таких сферах: тепlopостачання і водopостачання, системи управління відходами (розвиток контейнерної системи збору сміття та благоустрою полігону ТПВ), охорони здоров'я, створення керуючих компаній з обслуговування житлового фонду (наприклад, в Кременчуці були створені перші приватні управляючі компанії - ТОВ «Житлорембудсервіс», «Добробут» і «Перспектива»).

Недосконалість фінансових і інших механізмів співпраці приватних і державних структур в рамках муніципально-приватного партнерства гальмує його впровадження і розвиток. Для залучення коштів приватних інвесторів важливо забезпечити юридичний механізм їх повернення, наприклад в сфері енергозбереження - за рахунок отриманих заощаджень від зменшення споживання тепла і електроенергії.

Б) Комунальні фонди спільного інвестування ОСББ для реконструкції житла

Матеріально-технічна база житлового господарства міст є вкрай зношеною, обладнання застаріле і енергоємне. Близько 90% житлового фонду країни побудовано ще за часів Радянського Союзу. У застарілих будинках великі втрати тепла і води. Низька якість і низька енергетична ефективність застарілого житла, а також фізична і моральна зношеність часто потребують капітального або поточного ремонту. Реновація будівель не проводилася десятиліттями. Для такої реновації необхідні величезні фінансові ресурси, яких немає ні в державному, ні в місцевих бюджетах.

В результаті спостерігається недостатня якість надання житлово-комунальних послуг, відсутність реальної можливості у населення здійснювати контроль за розподілом і використанням коштів, які вони платять за житлово-комунальні послуги. При цьому витрати на утримання будинків постійно зростають.

Реформування житлово-комунального господарства передбачає створення і активну участь ОСББ як нової організаційної форми утримання житла. У зв'язку з цим вимагає вирішення питання підготовки житлових будинків до передачі їх на самообслуговування ОСББ, а також виділення допомоги ОСББ для капітального ремонту конструктивних елементів та інженерних мереж об'єкта (там, де вже були створені і керують ОСББ). Впровадження таких проектів може здійснюватися на умовах співфінансування за рахунок бюджетних коштів (державні програми і місцеві бюджети) і засобів ОСББ.

Для зручності і полегшення ведення спільної господарської діяльності двох або більше будинків, в кожному з яких зареєстровано ОСББ, можуть **об'єднатися в асоціацію**. І вже тоді вирішувати спільно вирішувати деякі господарські питання - наприклад, найняти одного управителя. В такому випадку ОСББ делегують частину повноважень асоціації. Згідно із законодавством, в асоціацію можуть входити об'єднання, які використовують спільно внутрішньоквартальні інженерні мережі (споруди).

Однак ОСББ можуть зіткнутися з проблемою дефіциту коштів для фінансування на цілі проведення капітального і поточного ремонту (що вимагають значних обсягів інвестицій). Тому одним з інструментів для генерування коштів ОСББ на ці цілі може бути створення комунальних фондів спільного інвестування **в реконструкцію житлового фонду. Створення таких фондів може ініціювати місцева влада на рівні районів, міст, районів у містах**, а його співфінансування проводиться за рахунок інвестиційної складової місцевих бюджетів, пайової участі ОСББ, місцевого бізнесу. Розподіл коштів

буде відбуватися на основі відкритого конкурсу проектів, на підставі якого буде визначатися пріоритетність і черговість фінансування.

У сфері енергетики - створення комунальних енергокомпаній із зовнішніми інвестиціями, які будуть працювати на основі відновлюваних джерел енергії:

На сьогодні в Україні виробництво електроенергії здійснюється переважно державними і приватними енергетичними компаніями (АЕС, ТЕС, ГЕС). Разом з тим, в комунальному секторі зосереджені ТЕЦ, де виробляється близько 4,5% електроенергії; а також котельні, що забезпечують реалізацію теплової енергії населенню та підприємствам.

Найбільші ТЕЦ розташовані в таких містах, як: Київ, Харків, Чернігів, Черкаси, Херсон, Суми, Одеса, Миколаїв. Також в Україні експлуатується близько 25 тис. котелень (без урахування Криму і Севастополя), з яких 18 тис. здійснюють постачання теплової енергії для житлового фонду і для об'єктів соціальної сфери. Всього в Україні експлуатується близько 80 тис. котлів.

Спільними проблемами муніципальної сфери виробництва електроенергії і теплової енергії є:

- критичний знос основних фондів (знос обладнання на ТЕЦ перевищує 70%);
- низька ефективність обладнання на ТЕЦ і в котельнях (ККД котлів в муніципальних котельнях становить приблизно 82%);
- суттєва орієнтація ТЕЦ і котелень на дорогу сировину (природний газ, мазут, вугілля). На газу в Україні працює близько 16 тис. котелень (65% від загальної кількості), на альтернативному паливі - приблизно 2,5 тис. В результаті рівень надання комунальних послуг населенню – неналежний, а ціни на цю послугу стабільно високі.

Для вирішення накопичених проблем необхідним є створення комунальних енергокомпаній із зовнішніми інвестиціями, які будуть працювати на основі відновлюваних джерел енергії або тих, які є в надлишку в конкретно взятому регіоні (горючі сланці, торф, деревина та ін). Підсумком реалізації подібних проектів може стати оновлення енерго- і теплогенеруючих виробничих фондів, зменшення залежності від дорогої імпоротної сировини, поліпшення якості та гарантії доступності послуг ЖКГ.

У фінансовому секторі - створення муніципальних банків як фінансового інструменту підтримки розвитку муніципальної економіки. Мова йде про фінансові інститути, які обслуговують інтереси громад і сприяють місцевому розвитку.

Передумовами для створення муніципальних банків є:

- проведення в Україні процесів фінансової децентралізації;
- перехід на обслуговування житлового фонду у форматі функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ).

Основні завдання муніципальних банків:

1. Обслуговування муніципальних підприємств і підприємств, що надають послуги ЖКГ, що дозволить здешевити вартість банківських послуг для учасників господарських відносин.

2. Акумуляція коштів ОСББ з метою формування додаткових джерел кредитного фінансування інфраструктурних проектів з розвитку муніципалітетів.

3. Формування каналу залучення зовнішнього фінансування (отримання кредитів від іноземних фінансових установ та міжнародних організацій).

4. Надання цільових кредитів (в партнерстві з місцевою владою) на більш вигідних умовах порівняно з банками, які працюють на національному рівні, під проекти розвитку міста і його промисловості.

5. Надання довгострокових кредитів («довгих грошей») для розвитку проектів з довгим горизонтом окупності (побудова платної дороги, муніципальної лікарні, купівля рухомого складу для муніципальних транспортних компаній та ін).

У транспортній сфері - це відродження комунальних транспортних підприємств, будівництво комунальних доріг за підтримки місцевої влади.

В умовах гострого дефіциту бюджетних коштів на національному і місцевому рівнях спостерігається істотне недофінансування програм, пов'язаних з будівництвом і ремонтом автомобільних доріг.

Відповідно до Бюджетного кодексу субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію і ремонт об'єктів і доріг комунальної власності надається за рахунок 15% від доходів спеціального "дорожнього" фонду державного бюджету. В результаті дорожнє покриття в Україні, за рідкісним винятком, перебуває в незадовільному стані.

В таких умовах доцільно забезпечити співфінансування транспортних підприємств та інфраструктурних проектів в рамках муніципально-приватного партнерства (як різновиду PPP). Прикладом такого партнерства може бути споруда комунальних платних доріг між населеними пунктами, а також розвиток муніципальних транспортних компаній (для забезпечення транспортним сполученням найбільш віддалених територій).

У сфері охорони здоров'я - це підтримка комунальних медичних установ, що стає все більш актуальною в умовах скорочення державного фінансування об'єктів сфери охорони здоров'я.

Підтримка функціонування комунальних медичних установ (в т.ч. лікарень) має переслідувати мету розширення доступу та поліпшення якості медобслуговування місцевих жителів.

Одним з інструментів вдосконалення і підвищення рівня послуг в цій сфері є **співпраця комунальної медицини з приватною медичною структурою на основі взаємодоповнення**, наприклад, в рамках Договору про муніципальне-приватне партнерство та спільної діяльності в сфері охорони здоров'я. Наприклад, приватний інвестор може закупити медичне обладнання, на яке не вистачає бюджетних коштів, а міська рада може приймати участь в реалізації спільних проектів з підвищення якості та розширення послуг медичної допомоги шляхом спільного фінансування або іншим способом. Наприклад, медичному центру надаються пільги по оренді приміщення з метою заохочення придбання сучасного обладнання та організації інноваційних методів лікування і діагностики.

4.2. Міжнародні практики та норми щодо стимулювання муніципальної економіки

Запропоноване бачення актуальних та перспективних напрямків розвитку муніципальної економіки спирається на відповідні міжнародні практики та норми. Аналіз досвіду стимулювання економічного розвитку європейських муніципалітетів дозволяє виокремити пакет ініціатив, потенційно релевантних для української перспективи:

- залучення бізнесу до надання комунальних послуг та модернізації об'єктів інфраструктури.

- розвиток міжмуніципального співробітництва;
- налагодження транскордонного співробітництва муніципалітетів;
- заохочення розвитку комунальних банків, кредитних спілок та будівельних товариств;
- використання ринкових інструментів залучення коштів у розвиток територій;
- управління місцевим боргом;
- податкові стимули для розвитку сільського та зеленого туризму.

Залучення бізнесу до надання комунальних послуг та модернізації об'єктів інфраструктури

Основним інструментом у сфері долучення суб'єктів підприємницької діяльності до виконання функцій у зоні виключних повноважень ОМС є публічно-приватне партнерство. Публічно-приватне партнерство (ППП) – засноване на довгостроковому договорі співробітництво між органом місцевого самоврядування або центральним органом виконавчої влади та приватною компанією чи підприємцем щодо надання певних послуг, які традиційно надаються державними та комунальними підприємствами і стосуються інфраструктури – зазвичай застосовується у таких галузях: *телекомунікації, енергетика, транспорт, водопостачання, школи, лікарні, інформаційні технології* тощо.

Закордонний досвід PPP²³:

- У Румунії 25-річна угода PPP залучила 70 млн. євро інвестицій від французької компанії Vivendi у систему водопостачання столиці Бухареста. Нова очисна споруда замінила дві старі, було введено облік води, вдвічі зменшилися втрати води у мережі.
- На Мальдівських островах було побудовано комплексну систему управління відходами за допомогою 20-річної концесії на будівництво, експлуатацію та передачу.
- У Великій Британії у період 2005-2007 рр. PPP складала близько 40% загального обсягу інвестицій у галузь охорони здоров'я країни.
- У Молдові 12-річна концесія дозволила приватній медичній компанії збудувати та експлуатувати діагностичний центр радіології та діагностичної візуалізації. Компанія Magnifi c інвестувала 7 млн. доларів США у заклад, який здатен надати послуги 100 000 пацієнтам на рік.
- У Румунії приватний партнер за механізмом PPP відремонтував та управляє діалізними центрами у 8 лікарнях по всій країні, інвестувавши майже 30 мільйонів євро.
- У Польщі у місті Раджонков приватна компанія провела санацію у п'яти школах, що супроводжувалася ремонтом будівель з метою зменшити витрати на опалення та споживання електроенергії. Приватний партнер відповідав за залучення інвестицій у розмірі 2,4 млн. доларів США, проведення ремонтних робіт та досягнення очікуваного ефекту щодо енергоефективності.
- У муніципалітетах Альмада та Сейскал (Португалія) приватний партнер за угодою концесії на 30 років інвестував 339 млн. євро у будівництво та управління двома лініями легкого метро, які були успішно введені в дію у 2008 році.

Міжмуніципальне співробітництво

Оскільки міжрегіональне співробітництво виконує функцію забезпечення акумуляції засобів та організаційної спроможності ОМС, ЄС заохочує муніципалітети до створенні спеціальних інститутів задля досягненні спільних цілей розвитку.

²³ http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/Praktyky_26_small.pdf

Так, у Румунії є досвід міжмуніципального співробітництва задля розвитку туристичної інфраструктури та інфраструктури аварійно-рятувальних служб. Зокрема, цікавим є приклад співпраці міста Хорезу – адміністративного та економічного центру регіону – із чотирма сусідніми муніципалітетами. П'ять муніципалітетів прагнули спільними зусиллями реалізовувати проекти (в тому числі – проекти місцевого розвитку), які вони були нездатні реалізувати власними силами. Таким великим проектом був, зокрема, розвиток туризму.

Задля покращення міжмуніципальної співпраці у туристичній сфері органи місцевого самоврядування м.Хорезу та сусідніх муніципалітетів зареєстрували громадську організацію (Horezu Depression Association) (у 2005 році). Першопочаткова концепція міжмуніципального співробітництва була розроблена у 1994 році. Вона ґрунтувалася на відповідному французькому досвіді, який досліджувала Румунська Асоціація міст та неурядова організація «Фундація партнерів з місцевого розвитку».

Процес та результати роботи Асоціації є предметом моніторингу та контролю з боку кожного муніципалітету-учасника. Щорічний фінансовий та предметний звіт по роботі Асоціації дозволяє регулярно оцінювати ефективність її роботи.

Позитивним результатом міжмуніципального співробітництва стала поява більшої кількості малих готелів у муніципалітетах-учасниках, вища якість допомоги туристам у надзвичайних ситуаціях та стрімке поширення реклами про туристичні послуги регіону. Це стимулювало розвиток туризму та підвищило якість життя територіальних громад регіону.²⁴

Транскордонне співробітництво муніципалітетів

У країнах ЄС розвинене транскордонне співробітництво муніципалітетів, зокрема у рамках єврорегіонів, Європейських угруповань територіального співробітництва, Об'єднань єврорегіонального співробітництва.

Формат *єврорегіону* дозволяє місцевим органам влади прикордонних територій - за згодою центральних органів державної влади - спільно впроваджувати соціально-економічні та інші програми і проекти з метою вирішення спільних завдань соціально-економічного та іншого характеру. У рамках єврорегіонів відбувається координація позицій та рішень ключових суб'єктів транскордонній співпраці у галузі економіки, туризму, культури, освіти тощо на прикордонних територіях сусідніх держав.²⁵

Європейські угруповання територіального співробітництва є порівняно новою формою транскордонного співробітництва (функціонують з 2006 р.).²⁶ Вони набагато менші, ніж єврорегіони, і мають статус юридичної особи. До складу Європейських угруповань територіального співробітництва мають входити території як мінімум двох держав-членів ЄС, тоді як треті країни (не члени ЄС) можуть долучатися тільки, якщо це дозволяє їх національне законодавство. Такий формат дозволяє успішно реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, програми охорони навколишнього середовища, як-от: побудова шпиталів, мостів, шкіл, ліній транспортного сполучення, як-от²⁷:

- *Побудова транскордонного шпиталю на французько-іспанському кордоні.* Знаходиться шпиталь в Іспанії, за 2 км від кордону з Францією. Може приймати одночасно 71 пацієнта, обслуговувати 30 000 жителів з провінцій Хірона та Ллейда в Іспанії та Капсір у Франції.

- *Побудова рибопідйомника та двох мостів через річку Інолі (ЄУТС Істер-Гранум, угорсько-словацький кордон),*

²⁴ <http://managementjournal.usamv.ro/pdf/vol.XIII/Art16.pdf>

²⁵ <http://www.niss.gov.ua/articles/1236/>

²⁶ Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи № 1082/2006 про Європейські угруповання територіального співробітництва від 5 липня 2006 року.

²⁷ http://eep.org.ua/files/MR_NewForms.pdf

- Створення коридору охорони навколишнього середовища вздовж ріки Тамега та транскордонних мистецьких шкіл (ЄУТС Шавез-Верін, іспансько-португальський кордон)
- Вирішення проблемних питань у зоні р. Есп'ер, які виникають через часті повені в регіоні та побудова нових тринадцяти ліній автобусного сполучення в рамках ЄУТС Ліль-Кортрійк-Турнай (французько-бельгійський кордон).²⁸

Об'єднання єврорегіонального співробітництва є ще більш новітньою формою транскордонного співробітництва (з 2009 року). Подібно до Європейських угруповань територіального співробітництва, Об'єднання є юридичними особами. Долучатися до їх роботи можуть країни, що не входять до ЄС, але є учасниками Ради Європи і ратифікували Рамкову конвенцію та додаткові протоколи до неї.

Комунальні банки, кредитні спілки та будівельні товариства

У європейських країнах створено широкі можливості для посилення економічної спроможності місцевих громад. Розгалужена мережа фінансових компаній працює на ринкових засадах, проте реалізує пріоритети місцевих громад, сприяє діяльності муніципалітетів у реалізації цілей їхньої сфери відповідальності.

Так, у Великій Британії комунальні банки, кредитні спілки та будівельні товариства обслуговують інтереси територіальних громад та націлені на вирішення проблем економічного розвитку територій.

Комунальні банки (community banks) та кредитні спілки (credit unions) вкладають кошти насамперед у місцеві проекти, що покликані сприяти розвитку місцевої громади. Увійти до кредитної спілки може лише той, хто проживає на певній території (або належить до певної професійної групи, якщо кредитна спілка побудована за такою ознакою).²⁹ У комунальних банках та кредитних спілках відсотки для кредитів та депозитів є більш привабливими, ніж у національних та міжнародних банках Великої Британії. Якщо кредитна спілка збанкрутувала, її клієнти отримують компенсацію, відповідно до Компенсаційної схеми фінансових послуг Великої Британії.³⁰

Будівельні товариства (building societies) теж активно працюють із територіальними громадами.³¹ Наприклад, Будівельне товариство міста Бат спонсорує роботу місцевих шкіл та локальні фестивалі. Будівельне товариство Камбрії (Північна Англія) щорічно вкладає у місцеві ініціативи, школи та волонтерські організації.

Ключова відмінність будівельних товариств від банків полягає в тому, що банки – це компанії, якими володіють і управляють їхні власники. Тоді як будівельні товариства – це не компанії, вони не мають зовнішніх власників (і не сплачують їм дивідендів). Це дозволяє пропонувати дешевші кредити для купівлі чи будівництва житла і водночас вищі відсотки для депозитів. Інша відмінність від банків полягає в тому, що у структурі фонду будівельного товариства залучення коштів з грошового ринку (мається на увазі короткострокових залучень – строком до одного року) не може перевищувати 50%. Частіше за все будівельні компанії залучають близько 30% коштів з грошового ринку.

Ринкові інструменти залучення коштів у розвиток територій

У країнах Центрально-Східної Європи, зокрема у Латвії, Естонії, Литви, Угорщині, Польщі та Румунії, інвестиції у місцевий розвиток – місцеві інвестиційні програми – часто фінансуються за рахунок випуску муніципальних цінних паперів.³² Регламентацію,

²⁸ <http://municipal.gov.ua/articles/show/article/4>

²⁹ <http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/savings/10564255/Forget-banks-and-join-credit-unions-middle-classes-urged.html>

³⁰ <http://www.communitybanking.org.uk/>

³¹ www.bsa.org.ua

³² <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025602.pdf>

контроль за використанням і спрямуванням коштів, отриманих за рахунок емісії муніципальних облігацій, здійснює центральний уряд. Національне законодавство обмежує відносну частину витрат на обслуговування боргу у загальній сумі комунальних витрат, а також визначає квоту на загальний розмір боргу у порівнянні з валовим обсягом комунального бюджету. Муніципальні цінні папери випускаються місцевими органами влади з метою мобілізації коштів для виконання місцевих програм, зв'язаних з об'єктами громадського користування.

Муніципальні запозичення можуть спрямовуватися лише на інвестування; вони не можуть використовуватися на покриття дефіциту місцевого бюджету. Найчастіше їх спрямовують на будівництво шкіл, лікарень, будівель пожежної охорони. Крім того, муніципальні запозичення можуть використовуватися у рамках державно-приватного партнерства, коли муніципалітети і місцевий бізнес інвестують у спільні проекти.

За рахунок емісії муніципальних цінних паперів формується до 10-15% доходів місцевих бюджетів. Наприклад, у Чехії 11%.³³

Управління місцевим боргом

Досвід Швеції

Управління місцевим боргом Швеції закріплено спеціальним законом (1998 р.), відповідно до якого (а) дефіцит місцевого бюджету має бути покритий упродовж найближчих 3-4 років; (б) чітко встановлено джерела фінансування поточних витрат у випадку виникнення бюджетного дефіциту. Наприклад, доходи від продажу державних активів не можуть бути використані для покриття поточних витрат, а мають бути спрямовані на фінансування довгострокових проектів або на амортизацію активів, що знаходяться на балансі муніципалітету³⁴.

Досвід Німеччини

У Німеччині питання, пов'язані з управлінням боргом, визначаються конституцією відповідного регіону (землі). При цьому щорічні запозичення регіонів обмежені Федеральною Конституцією та регіональним законом про бюджет. Фактично всі бюджетні закони регіонів базуються на федеральному законі про бюджет. Як результат, регіональне законодавство у цій сфері дуже схоже у всіх регіонах Німеччини.

Політика управління боргом місцевих спільнот знаходиться під контролем регіонів: кожен регіон встановлює власні рекомендації і регулюючі обмеження щодо управління місцевими бюджетами. Регіональні закони обмежують частку боргу в доходах місцевих бюджетів, обмежують залучення короткострокових запозичень, використання деривативів тощо³⁵.

Досвід Іспанії

Національна законодавча система Іспанії встановлює єдині правила обліку для всіх субнаціональних утворень, визначає обмеження на обсяг боргового навантаження і гарантій. З 2003 р. національні законодавчі вимоги щодо фінансової стійкості субнаціональних утворень посилюються: субнаціональним утворенням не дозволяється збільшувати обсяг боргу. Залучення запозичень дозволяється тільки з метою заміщення

³³ <http://www.niss.gov.ua/articles/1131/>

³⁴ <http://www.government.se/sb/d/574>

³⁵ http://www.bmjv.de/DE/Service/Broschueren/_node.html

погашеного боргу за тієї умови, щоб загальний борговий рівень залишався як мінімум незмінним³⁶.

Досвід Італії

Відповідно до Італійської Конституції та законодавства, центральному уряду заборонено гарантувати борг регіонів і місцевої влади. Конституція обмежує цілі залучення запозичень капітальними інвестиціями, хоча місцева влада може покривати за їх рахунок деякі позабалансові капітальні операції. Також встановлено обмеження на обсяг боргових платежів. Місцева влада може залучати короткострокові запозичення на покриття тимчасової недостатності ліквідності (в межах 25% своїх поточних доходів). Регіонам заборонено вдаватися до запозичень на короткі терміни. Крім того, всім субнаціональним утворенням на центральному рівні встановлюються обмеження щодо вартості залучених запозичень³⁷.

Податкові стимули для розвитку сільського та зеленого туризму

Податкові стимули для розвитку сільського та зеленого туризму у країнах ЄС встановлюються на національному рівні.³⁸ Країни ЄС стимулюють розвиток сільського та зеленого туризму завдяки зменшенню податків у туристичному бізнесі.³⁹ Якщо стандартний ПДВ складає 25%, то у туристичній галузі в ЄС він часто знижується на більш, ніж 5-10%:

У Болгарії у 2010-2012 рр. діяли знижені ставки податків на туристичні послуги. Якщо інвестори у сфері туризму в Румунії сплачують 24% ПДВ і 16% податок на прибуток; то у Болгарії 20% ПДВ і 10% податку на прибуток.

До кінця 2013 року в Ірландії діяв знижений ПДВ (9%) на усі туристичні послуги, в т. ч. на сільський зелений туризм.

В Угорщині селяни звільнені від ПДВ на «готелі» до 10 ліжок і отримують субсидії, кредити тощо від держави через Державний фонд розвитку туризму.

У Польщі туристичні послуги в селі не вважаються підприємництвом і не потребуються сплати ПДВ, якщо відповідні сільські садиби не перебільшують площі у 5 кімнат для проживання.

В Австрії близько 10% сільських господарств надають туристичні послуги, і усі вони мають пільги зі сплати ПДВ.

Зниження податків у туристичному бізнесі дає позитивні результати. Зокрема, завдяки зменшенню податку на додану вартість Німеччина створила додатково 20% робочих місць у готельному бізнесі під час фінансової кризи.

Крім національного рівня податкові стимули для розвитку сільського та зеленого туризму у країнах ЄС діють також на регіональному та місцевому рівні.⁴⁰

У деяких країнах ЄС сільський зелений туризм отримує підтримку на регіональному та навіть на міському рівні⁴¹:

(а) зниження податків:

- У Східній Німеччині повністю звільнено від податків сільські господарства, де є до 8 ліжок для приймання гостей.
- На Кіпрі і о. Мальта було на 3% зменшено ПДВ за проживання в готелі (до 5%) – для стимулювання туристичної індустрії.

³⁶ <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/inicio>

³⁷ http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1.wp

³⁸ <https://www.ecotourism.org/ecodestinations-europe>

³⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/sustainable-tourism/index_en.htm

⁴⁰ http://www.slovenia.info/?ps_eu_marjetica=0

⁴¹ http://is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/4884317/41725568/80_2013.pdf

(б) введення нових податків та зборів (у більшості європейських міст є туристичні збори за проживання у готелях).

Зібрані кошти мають цільове спрямування і використовуються для розвитку туристичної галузі на підконтрольних ОМС територіях, для догляду за пам'ятками історії, культури та довкілля на місцевому та регіональному рівні.

4.3. Додаткова інституційна підтримка стимулювання економічного розвитку на місцях: можливості та зобов'язання в рамках інституту автономії

Додатковим фактором, який задає контекст для успішного функціонування комунальної економіки в унітарних країнах Західної Європи, можна назвати інституційну підтримку місцевої економіки в рамках інституту автономії. Звертає на себе увагу досвід країн з високим рівнем фіскальної децентралізації, де органи місцевого самоврядування регіонального рівня використовують додаткові можливості для зростання економіки відповідно до пріоритетів місцевого розвитку, відображені у стратегіях регіонального розвитку та відповідних державних (національних) програмах. Зокрема, досліджено досвід Іспанії, Великої Британії, Італії та Португалії.

Досвід Іспанії

Іспанія – країна з високим рівнем фіскальної децентралізації, в якій значна частина повноважень делегована автономним громадам. Це стосується головним чином сфери охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг.

Автономні громади несуть відповідальність за близько 35% консолідованих загальних державних витрат, тоді як частка місцевих органів влади (local governments) – 13%. Всього на регіональному та місцевому рівнях витрачається 48% витрат загального державного управління. Крім того, значна частка податкових надходжень і зборів передаються субнаціональним урядам: автономним громадам – близько 29% від загального обсягу консолідованих державних доходів, місцевому самоврядуванню - 15%. Відповідно решта 56% залишається в руках центрального уряду (2012 р.)⁴².

Для автономних громад (comunidades auto'nomas) в Іспанії діють податкові режими двох типів:

- Загальний режим для автономних громад («common regime»).
- Спеціальний податковий режим («foral regime») для Наварри і Країни Басків.

Загальний податковий режим для автономних громад. Податковий режим для автономних громад до реформи 1997 р. передбачав значний регіональний контроль над витратами, але обмежений контроль над доходами. В результаті реформи 1997 р. податковий режим tax transfer regime був трансформований у режим tax sharing regime, який дозволяв регіонам модифікувати ставки на такі податки, а саме: податок на доходи фізичних осіб, податки на спадок, подарунки та розкіш, нерухомість, гербовий збір, а також податкову базу та ставки податку на азартні ігри. Зокрема, громади загального режиму мають можливість додати надбавку до так званих «переданих податків» (це податки встановлені центральним урядом, але зібрані на місцевому рівні), також вони можуть підвищити або знизити ставку податку на власні доходи в рамках встановленої межі. Автономні громади також отримали право вводити нові податки, які не були раніше запроваджені центральною владою. Законодавчі зміни 2001р. надали громадам право на отримання третини надходжень від податку на доходи фізичних осіб та 35% надходжень від ПДВ, 40% - акцизу на цигарки та алкоголь, ін. Подальші зміни законодавства

⁴²http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/fiscal_decentralisation_en.pdf

збільшили повноваження громад у сфері оподаткування та ще більше підняли суму податкових надходжень, що направляються громадам⁴³:

- податок на доходи фізичних осіб – 50%;
- ПДВ – 50%;
- акцизи на товарну продукцію з алкоголю, тютюну та вуглеводнів: 58%;
- роздрібний продаж нафтопродуктів: 100%;
- податок на електрику: 100%;
- передача власності та гербовий збір: 100% (крім корпоративних транзакцій);
- реєстрація транспортних засобів: 100%;
- податок на азартні ігри: 100%;
- податок на розкіш: 100%;
- податок на спадщину та подарунки: 100%.

Foral regime. В рамках «foral regime», що був за передбачений Конституцією 1978 р., Наварра і Країна Басків наділені повноваженнями встановлювати і регулювати свої податкові системи, у тому числі мають можливість для стягування та адміністрування майже усіх податків (прямих та непрямих, крім митних зборів), в т.ч. податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, податки на спадок та розкіш. Вони також мають майже повну законодавчу автономію розробляти основні податки (крім податку на додану вартість та акцизів, які регулюються національним законодавством, яке, у свою чергу, обмежується законодавством ЄС). Наварра і Країна Басків можуть також встановлювати ставки та базу оподаткування в межах лімітів, затверджених центральним урядом (виняток – імпорتنі мита і податок на додану вартість). Податки збираються на регіональному рівні, а заздалегідь погоджена частка податкових надходжень перераховується центральному уряду.

В той же час звичайні провінції Іспанії контролюють податок на майно, надбавку до муніципального податку на бізнес, та податок на автомобілі. Вони також мають право оподатковувати будівлі, споруди та міське майно. Сеута і Mellila мають право на додаткову частку державних податків і додаткові 50% від муніципальних податків, що стягуються цими двома анклавом. Щодо інших питань їх фіскальний режим аналогічний до режиму інших громад.

Висновок: центральний уряд, як і раніше, уповноважений встановлювати та стягувати більшість податків, які потім перерозподіляються автономним громадам з метою досягнення «фіскального вирівнювання». Це стосується усіх автономних громад, за винятком Країни Басків і Наварри. Ці дві громади мають право стягувати, збирати і регулювати майже усі основні податки, у тому числі податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб, і вони мають набагато більше гнучкості щодо зміни ставок. Цей «foral regime» є прикладом справжньої фіскальної автономії.

Фінансування з державного бюджету є основним джерелом доходу для громад в рамках "загального режиму". Трансфертні платежі виділяються громадам з центрального бюджету для виконання повноважень. Фінансування громад було завжди одним з найбільш суперечливих аспектів в їх відносинах з центральним урядом. Автономні громади мають різний діапазон делегованих повноважень. Наразі сума, яку вони отримують, розраховується з урахуванням чисельності населення, площі, кількості адміністративних одиниць, щільності населення, рівня відносної бідності, фіскального тиску, острівного розташування. Центральний уряд зобов'язаний повернути певний відсоток податкових надходжень громадам з «загальним режимом», в межах дозволеної межі фіскального вирівнювання.

⁴³http://ec.europa.eu/economy_finance/events/2012/2012-11-27-workshop/pdf/fiscal_decentralisation_en.pdf

Фіскальне вирівнювання на практиці означає, що багаті громади стають **чистими донорами системи, в той час як бідні громади стають чистими одержувачами**. Два найбільших нетто донори у системі у відносному вираженні – це Балеарських островів і Громада Мадрида, в абсолютному вираженні – це Громада Мадрида і Каталонія. У зв'язку з цим каталонські націоналістичні партії вимагають внесення змін в систему "загального режиму" або ж повної фіскальної автономії Каталонії, як у випадку з Країною Басків та Наваррою.

Наварра і Країна Басків збирають майже усі податки на регіональному рівні («*foral regime*»), **тому вони направляють центральному уряду тільки заздалегідь установлену частину податкових надходжень** (внесок - *as cipo*, "quota" or *aportación*), призначених для реалізації компетенцій, що є ексклюзивними для держави (таких як закордонні справи і оборона). Протягом останніх років, на ці витрати припадало близько 7%-12% від загального збору податків в регіоні⁴⁴. Також ці регіони не беруть участь у «фіскальному вирівнюванні», і тому вони не отримують ніяких грошей від центрального уряду. Наварра і Країна Басків мають найбільшу фіскальну автономію в рамках ЄС.

Фіскальний контроль. Автономні громади можуть впливати на національну податкову політику через їх інституційне представництво в сенаті, але рішення сенату може бути переглянуте більшістю у нижній палаті. Крім того, питання податкової політики розглядаються на міжурядових нарадах, однак, їх рішення зрідка є обов'язковими. Провінції не мають інституційного представництва в сенаті і не беруть участі в міжурядових переговорах.

Особливі економічні зони є одним із інструментів політики регіонального розвитку в Іспанії. На даний час в країні функціонують різні їх типи: технологічні парки для інноваційної діяльності, промислові парки для розвитку сучасних промислово-виробничих комплексів, вільні економічні зони. Технологічних парків в країні більше 30. Перший технологічний парк був створений у Країні Басків у 1985 р, а в 1992-1993 рр. аналогічні парки почали свою роботу в Алаві і Сан- Себастьяні. Всі три технологічних парки стали першими парками в Європі, що отримали сертифікацію Міжнародної організації зі стандартизації. Важливими факторами при виборі місцезонаштування технопарку є наявність розвиненої інфраструктури і близькість до великих університетським і науково-дослідних центрів. Вільних економічних зон налічується шість, вони розташовані в найбільших портових центрах країни - Барселоні (Каталонія), Віго (Галісія), Ка- Дісе (Андалусія), Лас-Пальмас-де-Гран-Канарія (Канарські острови), Севілья (Ан- далусія), Санта Крус-де-Тенеріфе- (Канарські острови).

Система охорони здоров'я та освіти є найбільшим важливими напрямками роботи регіональної влади. В країні, за виключенням Наварри, витрати на охорону здоров'я та освіту становлять щонайменше 50% витрат місцевих бюджетів.

Приблизно дві третини населення Іспанії отримують послуги з охорони здоров'я на місцевому рівні – рівень автономної громади. Автономна громада є відповідальною за планування, організацію та управління процесом забезпечення населенням послугами охорони здоров'я.

Місцеві ради (парламенти) в семи автономних громадах є відповідальними за проведення політики у сфері охорони здоров'я і відповідно мають право законодавчої ініціативи (на місцевому рівні). Законодавча ініціатива місцевих рад не виходить за рамки національного законодавства, але як свідчить досвід, національні закони не завжди жорстко обмежують діяльність місцевих рад. **Фінансування медицини** у автономних громадах, які є відповідальними за надання послуг з охорони здоров'я на своїх територіях (за виключенням Наварри та Країни Басків), здійснюється з центрального бюджету.

⁴⁴ https://nationalismsinspain.files.wordpress.com/2015/06/evonat-research-brief-no-2_gray.pdf

*Система охорони здоров'я в інших десяти автономних громадах залишається централізованою під керівництвом Національного інституту здоров'я, а регіональна влада в цих регіонах має обмежені повноваження у сфері первинної та загальної медицини. **Фінансування медицини** у автономних громадах, де система охорони здоров'я залишається централізованою, існують додаткові можливості для залучення обмеженої кількості ресурсів у вигляді доходів від податків та певних доплат.*

***Протягом останніх років автономні громади отримують все більше повноважень, пов'язаних з наданням освітніх послуг. Відповідно, вони отримують більше ресурсів для реалізації цих повноважень.** Відповідно до Конституції, автономні громади можуть брати на себе повноваження з організації та адміністрування системи освіти на своїй території. При цьому автономні громади мають регуляторні повноваження у основній частині системи освіти. Так держава має «ексклюзивні» повноваження щодо гомогенності базового рівня системи освіти. Ці повноваження включають: загальні принципи організації системи освіти, закладення мінімальних вимог до освіти, формування загальнонаціонального плану та встановлення загальних освітніх стандартів. Міністерство освіти, як центральний орган з управління у сфері освіти, реалізує державну політику щодо дошкільної, початкової, середньої та вищої освіти, Міністерство також підтримує та координує наукову діяльність.*

В Іспанії функціонують автономні громади, які вже взяли на себе всі можливі їм відведені повноваження у сфері надання освіти та такі, що взяли на себе частину можливих повноважень в даній сфері.

*Автономні громади, що взяли на себе всі повноваження у сфері освіти, **отримують фінансування із центрального бюджету.** Існує два типи такого фінансування: по-перше, держава фінансує уповноважені органи влади у сфері освіти на регіональному рівні; по-друге, держава забезпечує фінансові ресурси для Регіонального відділення з питань економіки та фінансів. Крім того, автономні громади виділяють кошти на освіту із своїх власних бюджетів.*

*У автономних громадах, що не взяли на себе повну відповідальність за здійснення освіти на своїх територіях, **фінансування освітніх витрат відбувається через** Регіональний департамент освіти (Міністерства освіти і науки), який уповноважений здійснювати підрахунки необхідних витрат з боку держави.*

Основними закладами освіти на регіональному рівні є школи. Витрати, пов'язані із здійсненням операційної діяльності, фінансуються як самими школами (зарплати вчителів та інших робітників, матеріали, які використовуються у процесі навчання, тощо), так і муніципалітетами (вода, електроенергія тощо). Деякі витрати компенсуються за рахунок батьків учнів, зокрема: шкільні автобуси, шкільні підручники тощо. Слід відзначити, що школи мають право здійснювати певні види комерційної діяльності, наприклад, здавати в оренду майно, організовувати певні заходи на платній основі, продавати певні товари.

Оцінюючи переваги фіскальної децентралізації та її позитивних наслідків для стимулювання економічного розвитку в Іспанії, необхідно враховувати політичний та електоральний контекст протистояння по лінії «центр-регіони» (Каталонія). Оцінка викликів, що постали перед Іспанією у цьому зв'язку, - предмет окремого ґрунтовного дослідження та експертної дискусії.

Досвід Великої Британії

*Фіскальна система Об'єднаного королівства має два рівні: **центральний та регіональний.** Доходи центрального бюджету формуються за рахунок таких податків, як податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість, національних страхових внесків, корпоративного податку та збору на пальне. Доходи регіональних бюджетів*

формується за рахунок грантів із центрального бюджету, місцевого податку на бізнес (в Уельсі та Англії), муніципального податку (Council Tax) та деяких інших місцевих зборів.

Регіони, що входять до Об'єданого королівства, вже зараз мають певну фінансову автономію. Водночас на порядку денному стоять питання більш глибокої децентралізації, у тому числі фіскальної.

У загальному вигляді (за виключенням Англії, яка є більш централізованою) взаємодія між центром та регіонами має наступний вигляд. Система державних витрат (public spending) певного регіону є частиною загальнодержавної системи. Витрати регіонального рівня поділяються на:

Децентралізовані витрати (devolved spending) – це витрати, відповідальними за які є *регіональний виконавчий орган та регіональна рада*, і вони становлять *більшу частину державних видатків на регіональному рівні*. До них відносяться такі витрати, як витрати на охорону здоров'я, утримання шкіл та університетів, відновлення доріг, підтримання зелених насаджень, тощо. Деякі послуги, що надаються на регіональному рівні, контролюються безпосередньо регіональним урядом, а деякі перебувають в компетенції відділень органів центральної влади, таких, наприклад, як територіальне відділення ради з питань охорони здоров'я. Крім того, деякі послуги можуть надаватися безпосередньо на місцевому рівні за рахунок місцевих податків, що збираються регіональним урядом.

Недецентралізовані витрати (non-devolved spending) - це витрати, відповідальними за які є *безпосередньо Уряд і Парламент Об'єданого королівства*. Як правило, такі витрати становлять меншу частину витрат; їх основною частиною є соціальні платежі, зокрема, пенсії, виплати по безробіттю, виплати у випадку інвалідності, тощо.

Всі регіональні видатки, *децентралізовані та недецентралізовані*, покриваються за рахунок податків та кредитів з боку уряду Об'єданого королівства (основна різниця у суб'єкті, який є розпорядником коштів). Місцеві податки, як правило, не перевищують 20% доходів місцевих бюджетів. Основними регіональними податками є муніципальний податок (council tax) та місцевий податок на бізнес (business rates), який збирається в Уельсі та Англії. Базою для оподаткування і в першому, і в другому випадку є нерухомість.

Всі інші податки переважно (існують випадки коли один податок розділяється між регіональним та центральним бюджетами) *збираються централізовано*; безпосередньо цим займається територіальне відділення Управління з податків та митних зборів Об'єданого королівства. Зібрані суми спочатку спрямовуються до центрального бюджету країни (UK Consolidated Fund), а потім розподіляються між регіонами, що входять до Об'єданого королівства. Тому *фактично відсутній прямий зв'язок між податками, що збираються до центрального бюджету у певному регіоні, та фінансовими ресурсами, які цей регіон отримує із центру*.

Більшість регіонів Об'єданого королівства мають суттєвий фіскальний дефіцит, який компенсується з центрального бюджету. Таким чином, регіональна влада має повноваження щодо законодавчої ініціативи та у сфері витрат державних фондів. Водночас дуже обмеженими є повноваження у частині отримання доходів від податків (*в тому числі щодо запровадження податків та зміни рівня вже існуючих*) та залучення кредитних фінансових ресурсів. Тому в контексті процесів, пов'язаних з децентралізацією влади в Об'єданому королівстві, особливого значення набули питання, пов'язані з наданням регіональній владі можливості самостійного залучення коштів, що витрачаються, збільшення повноважень у частині визначення напрямів та рівнів витрат⁴⁵.

⁴⁵http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/Documents/RaISe/knowledge_exchange/briefing_papers/series3/alan_trench031013.pdf

Також постало питання доцільності та ефективності формування податкової системи регіону на центральному рівні, тощо.

Уельс

Децентралізація влади та передача повноважень на місця, що спостерігається в останні роки в Об'єднаному королівстві, має стосунок і до системи державних фінансів. У 2012 р. Парламент (обидві палати) Об'єданого королівства ухвалив Акт щодо фінансів місцевого самоврядування (Local Government Finance Act 2012). Цей законодавчий акт поширюється виключно на Уельс та Англію *і передбачає деякі зміни у функціонуванні системи місцевих фінансів*, зокрема⁴⁶:

1. Зміну підходів в адмініструванні місцевого податку на бізнес.

2. Підвищення частки місцевих податків у місцевих доходах.

Прийняття закону пов'язано з тим, що в останній час у Об'єднаному королівстві домінувала точка зору щодо того, що фіскальна система країни є занадто централізованою і що доцільним було б її ослаблення з метою стимулювання місцевої влади до дій, спрямованих на розвиток місцевої економіки.

Таким чином, цей закон передбачає:

- збільшення частини місцевого податку на бізнес, що спрямовується до місцевого бюджету (додатково 50% від частки, яка раніше спрямовувалась до центрального бюджету);
- місцевій владі надаються повноваження з *самостійного адміністрування частки податку на бізнес* (раніше цей податок справлявся до центрального бюджету і певна його частина поверталась на регіональний рівень);
- ще до початку роботи за новими правилами Урядом Об'єданого королівства, для кожної одиниці місцевого самоврядування передбачено *розроблення базового рівня фінансування* (local funding level), що фактично закріплює найнижчий можливий показник доходів на місцях;
- можливість створення Державним секретарем (одним із членів Уряду Об'єданого королівства, що відповідає за регіон) *Підприємницької зони на території, що не буде підпадати під дію нововведень, а місцева влада матиме змогу спрямовувати в регіональний бюджет весь дохід від податку на місцевий бізнес, що перевищить прогнозований рівень надходження від цього податку* (business rate growth).

Не дивлячись на те, що зміни у фіскальному законодавстві Уельсу та Англії в самому Об'єднаному королівстві розглядаються як суттєві нововведення у напрямку децентралізації, вони не надають суттєвого послаблення впливу центру на зазначені території.

Шотландія

Загальна логіка отримання та розподілення коштів в Шотландії співпадає із описаною на початку цього розділу. Дефіцит регіонального бюджету покривається за рахунок фінансування із центру; при цьому основна сума податків, що збирається у регіоні, спрямовується до центрального бюджету, а потім перерозподіляється. Однак Шотландія дещо просунулась у фіскальній децентралізації в останні роки.

З 2012 р. Шотландія переживає зміни у фіскальній системі. Акт Шотландії (Scotland Act 2012) надав нових фінансових повноважень Парламенту Шотландії, зокрема у частині запровадження податків та залучення кредитних фінансових ресурсів. Так, з 1 квітня 2015 р. *з'явилась можливість запровадження на регіональному рівні нових податків*, таких як *податок на транзакції із землею та нерухомістю й з утилізації відходів*, розширення повноважень по використанню грошових ресурсів на місцевому

⁴⁶ <http://www.lgiu.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/LGIU-Guide-to-the-Local-Government-Finance-Act-2012.pdf>

рівні, а також, як було відзначено, *повноваження по залученню кредитних ресурсів*. З 1 квітня 2016 р. *Парламент Шотландії отримав повноваження встановлювати рівень ставки податку на доходи фізичних осіб*⁴⁷. Передбачається, що доходи від цього податку будуть частково спрямовуватись до регіонального бюджету Шотландії, а решта буде надходити до центрального бюджету Об'єднаного королівства.

Північна Ірландія

Північна Ірландія має *дещо більшу автономію* у проведенні регіональної політики (зокрема у сфері соціального забезпечення населення) порівняно з Шотландією, Англією та Уельсом. *Водночас вона залишається найбільш дефіцитним регіоном Об'єднаного королівства*. Найбільш суттєва відмінність повноважень влади Північна Ірландії порівняно з іншими регіонами країни полягає у тому, що влада несе відповідальність за соціальне забезпечення в регіоні (в інших регіонах ці витрати закріплені за центральним рівнем). Існує домовленість між казначейством Об'єднаного королівства та Радою Північної Ірландії щодо можливості отримання фінансування (grant funding) останньою для належного здійснення соціальних платежів у випадку якщо така необхідність виникає.

Крім того, *Північна Ірландія має певні відмінності від інших регіонів у частині податкового законодавства*. Так, замість муніципального податку (Council Tax), базою оподаткування якого є нерухомість, у цьому регіоні використовується система, що базується на оподаткуванні вартості власності приватних осіб. *Місцевий податок на бізнес також стягується, але його збір та встановлення знаходяться в компетенції ради Північної Ірландії*⁴⁸.

Досвід Італії

Для Італії характерний високий рівень держаних витрат, що здійснюються на суб-національному рівні, і в той же час обмежена децентралізація доходів регіональних громад. **Одна з найбільших проблем на регіональному рівні для Італії – диспропорція між економічним та фіскальним потенціалом півночі та півдня**. Північний регіон Італії займає одне з провідних місць у ЄС за показником обсягу ВВП, а бюджети окремих регіонів на півдні є дотаційними протягом десятків років. Тому важливим завданням регіональної політики є скорочення розриву між регіонами півдня та півночі.

Фіскальна децентралізація регіонів зі звичайним статусом

Протягом останнього десятиліття в Італії відбувався **поступовий процес фіскальної децентралізації**. Реформи суттєво змінили структуру італійської системи державних фінансів. До початку 90-х років місцеві органи влади мали обмежену фіскальну автономію, вони були матеріально залежні від трансфертів центрального уряду. Розмір отриманих трансфертів визначався залежно від розміру витрат, а не акумульованих надходжень. Реформи 90-х років збільшили автономію регіонів як щодо витратної, так і дохідної частини місцевих бюджетів. Центральний уряд передав місцевим органам влади велику частину податкових надходжень, а також були введені нові місцеві податки. Зокрема, регіони зі звичайним статусом отримали право підвищувати ставки кількох власних податків, включаючи: податок на автомобілі, додатковий річний податок на прибуток (an annual surtax), спеціальний податок на дизельні автомобілі, податки на охорону здоров'я та плату за університет. Регіони могли встановлювати ставки в рамках лімітів, визначених на централізованому рівні. Реформа 1997 р. дозволила звичайним регіонам встановлювати ставки податку на прибуток фізичних осіб в рамках встановленої

⁴⁷ http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/central/2013/nr_130704_financial_reporting.pdf

⁴⁸ <http://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2014/09/14-09-12-Devolution-Decentralisation-Briefing-1.pdf>

на національному рівні верхньої межі. А з 2001 р. вони можуть встановлювати ставку на їхню частину податку на додану вартість.

Конституційна реформа 2001 р. розширила законодавчі повноваження та фіскальну автономію для регіонів, а також встановила фонд вирівнювання, який зобов'язує державу субсидувати бідніші регіони. Зокрема Стаття 119 Конституції передбачала, що **доходи регіонів складаються з:** власних податків, частини надходжень від національних податків та виплат з фонду вирівнювання для регіонів з низьким рівнем можливостей щодо збору податків. Також на регіональний рівень було передано багато повноваження стосовно економічного розвитку, що мають безпосереднє значення для досягнення цілей регіональної політики. Наприклад, проекти промислових інновацій (Progetti di Innovazione Industriale), які є частиною промислової політики, але дуже впливають на цілі регіональної політики. Однак повна фінансова децентралізація не була досягнута.

Закон про фіскальний федералізм 42/2009, прийнятий у 2009 р, став наступним кроком до децентралізації управління в Італії і розширення повноважень регіонів. Він також був спрямований на скорочення розриву між північчю і півднем за рахунок перерозподілу ресурсів. Закон передбачав збільшення автономії витрат та доходів регіонів, провінцій та муніципалітетів, та капітальне реформування системи вирівнювання. Зокрема, **регіонам залишали більше податкових доходів в обмін на вимогу щодо «солідарних внесків» для бідніших регіонів.** Основні нововведення закону⁴⁹:

- Якщо раніше трансферти з центру автоматично спрямовувалися в регіони, виходячи з того, скільки зазвичай отримував той чи інший регіон і витрачав у минулому році (оцінка історичних витрат - *spesa storica*), то закон передбачав запровадження методу оцінки ефективної вартості послуг (оцінка стандартизованих витрат - *costo standard*).
- Центральний уряд гарантує надання мінімального рівня державних послуг в галузі охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення та транспорту, а також інших послуг, що надаються регіонами (муніципалітетами і провінціями) та є "фундаментальними функціями" регіонів, провінцій і муніципалітетів.
- Функції, які передані у відання місцевої влади, повинні фінансуватися за рахунок місцевих податкових надходжень.
- Області з малим податковим потенціалом отримують допомогу Фонду вирівнювання (*Il fondo perequativo nazionale*), який існує за рахунок щорічних внесків областей з урахуванням їх бюджету.

Подальше запровадження законодавчих актів у сфері фінансової децентралізації спричинило суттєві зміни повноважень регіональної влади, зокрема⁵⁰:

Збільшення фіскальних повноважень:

- поступове розширення повноважень щодо підвищення регіональної надбавки до ставки податку на доходи фізичних осіб – (на 0,5% у 2013 р., на 1,1% у 2014 р., на 2,1% до 2015 р).
- надання повноважень знижувати регіональний податок на виробничу діяльність (IRAP) (але за умови, якщо податок на доходи фізичних осіб не буде підвищено більше, ніж на 0,5%);
- передача на регіональний рівень повноважень щодо стягування податків на транспортні засоби та збір інших неосновних податків.

Фінансова автономія регіонів:

⁴⁹ http://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2015/2015_004.pdf

⁵⁰ Anna Bosco and Duncan McDonnell (2012). Italian politics: from Berlusconi to Monti. Volume 27. Emanuele Massetti. Federal reform: the end of the beginning or the beginning of the end? Berghahn Books.

- скасування існуючих трансфертів з центрального бюджету та частини податку на паливо, що поверталась з центру;
- перерахунок частки податку на доходи фізичних осіб, що встановлюється та стягується на регіональному рівні, з метою компенсації скасування трансфертів з центрального бюджету;
- запровадження регіональної фіксованої частки податку на додану вартість (ПДВ);
- доходи, отримані в результаті заходів, спрямованих на боротьбу з ухиленням від сплати податків, залишатимуться на регіональному рівні.

Міжрегіональні відносини та міжрегіональна солідарність:

- **запровадження фонду вирівнювання** (в основі якого – регіональні надходження від ПДВ). Фонд гарантуватиме покриття витрат на 100% базових послуг та на 75% інших послуг.

Фінансування системи охорони здоров'я:

- стандартні витрати розраховуються за принципом середньозважених витрат на одну особу. Стандартні вимоги: відсоток національного бюджету на охорону здоров'я, визначеного шляхом множення стандартних витрат на середньозважене населення регіону.

Особливий статус автономних регіонів та його динаміка

Регіони зі спеціальним статусом включають п'ять регіонів (в т.ч. автономні провінції Больцано і Тренто). Кожен спеціальний регіон укладає окрему угоду з державою - Статут. У Статутах регіонів зі спеціальним статусом докладно викладено, як розподіляються податкові надходження згідно з правилом розподілу податків. Крім того, центральний уряд повинен проводити консультації з цими регіонами у випадку внесення змін до спеціальних статусів, це стосується також змін механізму перерозподілу податкових надходжень, який впливає на даний регіон. Починаючи з 2001 року, внесення змін у Статуті регіонів та, відповідно, у механізм розподілу податків потребує згоди спеціальних регіонів та національних парламентів.

В цілому усі п'ять спеціальних регіонів користуються **більш сприятливими фіскальними механізмами, ніж звичайні регіони.** Ці відмінності часто виправдовувалися політичними і економічними умовами: три спеціальні регіони на півночі – це території проживання національних меншин, два інших – це острови на півдні. Доходи регіонів забезпечуються за рахунок власних податків (податок на регіональну додану вартість - IRAP) та частини доходів від національних податків, вироблених в регіоні (fiscal shared rule). Спеціальні регіони наділені особливими умовами щодо розподілу надходжень від національних податків, зібраних в межах їхньої юрисдикції. На відміну від звичайних регіонів, ці регіони зазвичай **отримували значну частину податкових надходжень, зібраних на їхній території** (однак для кожного регіону встановлювалася своя частка). Наприклад, приблизно 100% залишалось в Сицилії, 90% - у Валле-д'Аоста Трентіно-Альто-Адідже, 70% - у Сардинії, 50% - у Фріулі-Венеція-Джулія, 90% - у провінції Південного Тіролю⁵¹. Також ці регіони мали майже **повну бюджетну свободу щодо своїх витрат**⁵².

В той же час **повноваження спеціальних регіонів щодо збору та встановлення податків є більш обмеженими, порівняно з витратами.** Зокрема, держава відповідає за встановлення, стягування та адміністрування більшості податків та зборів. Центральний уряд встановлює базу оподаткування для цих податків, а ставки податків обговорюються в ході двосторонніх переговорів між регіоном і центральним урядом.

⁵¹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/giarda.pdf>

⁵² http://aei.pitt.edu/41705/4/2013_edap04.pdf

Регіони зі спеціальним статусом завжди виконували більш широкий спектр державних функцій порівняно зі звичайними регіонами (проте не існувало єдиної моделі для усіх спеціальних регіонів). Як наслідок, вони мали більш високі витрати на душу населення. Ці регіони отримували значні ресурси з центрального бюджету на фінансування визначених повноважень. Наприклад, Сицилія та Сардинія отримувала трансферти для фінансування витрат на охорону здоров'я; Сицилія також отримувала фінансування від держави на цілі розвитку.

В цілому загальні доходи на душу населення значно відрізнялися у різних регіонах зі спеціальним статусом. Відповідно автономні регіони отримували достатньо різний рівень податкових надходжень, а системи вирівнювання доходів між регіонами зі спеціальним статусом, а також між регіонами зі звичайним статусом і спеціальними регіонами не було (до реформи 2009 р.).

Реформа з впровадження фіскального федералізму стосувалася в тому числі і регіонів зі спеціальним статусом. Вони зберегли свій асиметричний особливий статус завдяки участі у переговорах щодо нових фіскальних механізмів у двосторонньому порядку з національним урядом. В той же час закон передбачав, що ці регіони також повинні брати участь у загальній системі вирівнювання (стаття 27 закону 42/2009). Так, у результаті переговорів у 2009 р. була підписана Міланська угода між центральним урядом, регіоном Треніто-Південний Тірол та автономними провінціями Трентіно і Південний Тірол (були внесені зміни у Статути провінцій, що діють з 1 січня 2010 р.), згідно з якою за регіонами закріплювалося 9/10 усіх податкових надходжень, вироблених в регіонах (без переговорів, як це було раніше). **Разом з тим збільшилися повноваження регіонів щодо управління всіма сферами під їхньою юрисдикцією, в т.ч. освітою, охороною здоров'я, ін.** На практиці реформа призвела до скорочення фінансової ресурсів, що спрямовуються спеціальним регіонам з центрального бюджету, в обмін на збільшення повноважень над витратами і контроль над їхніми власними податковими доходами⁵³. Загалом Міланська угода дозволила зекономити центральному бюджету 1,5 млрд. євро щорічно (в рамках фінансової консолідації, яку проводить центральний уряд). Річні бюджети двох автономних провінцій Трентіно і Південного Тіролу становлять близько 5 млрд. євро кожний (бюджет регіону лише 470 млн.євро)⁵⁴.

Система освіти Італії є досить централізованою. Уряд організовує навчання, розробляє навчальні плани, займається розподіленням державного фінансування (виходячи, перш за все, з чисельності учнів та студентів, що навчаються у певному навчальному закладі). З 2000 р. школи отримали деяку автономію щодо розробки навчальних планів, розпорядку дня, вибору матеріалів, на основі яких здійснюється навчання та тематики додаткових занять. При цьому у **п'яти регіонах Італії, які мають статус спеціальної автономії, повноваження регіональної влади у сфер освіти є більш широкими.**

Органами влади у сфері освіти в Італії є: на національному рівні - Міністерство освіти, університетів та науки, на регіональному рівні - регіональна шкільна адміністрація, на місцевому рівні - дирекція з освіти провінцій та муніципалітетів. Серед органів влади різних рівнів сфери освіти Італії спостерігаються часткове дублювання функцій та конфліктність, як результат незакінченої реформи фінансової децентралізації, яка передбачає передачу повноваження на регіональний рівень. В результаті реформи регіональні і місцеві адміністрації отримали більше повноважень у частині розподілення

⁵³ http://aei.pitt.edu/41705/4/2013_edap04.pdf

⁵⁴ Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions, <https://books.google.com.ua/books?id=rY9fAAAAQBAJ&pg=PT216&lpg=PT216&dq=milan+agreement+470&source=bl&ots=nDCuhOAcqM&sig=ICt2Ns5d62CXxd-T6yAf0QUzfhk&hl=uk&sa=X&ved=0CBoQ6AEwAGoVChMIkdrn9dP2yAIVRRByCh2HqQiS#v=onepage&q=milan%20agreement%20470&f=false>

фінансових ресурсів, організації навчального процесу та навчальних планів тощо. **Фінансування освіти в звичайних регіонах** Італії здійснюється переважно з центрального бюджету країни, а також муніципалітетами та на рівні провінцій. Крім того, невелика частка виділяється регіональними шкільними адміністраціями.

Регіональні автономії мають більші повноваження в освітньому процесі (включаючи можливості запровадження додаткових предметів, наприклад, навчання регіональній мові - діалекту) **та його фінансуванні**. Так, починаючи з 2012 р, автономна провінція Трентіно на пряму почала відповідати за фінансовий та адміністративний менеджмент Університету Тренто.

Регіони наділені суттєвими повноваженнями щодо розподілення ресурсів, виділених на систему охорони здоров'я. **Автономні регіони мають ще більше повноважень і до того ж отримують більше, ніж в середньому фінансових ресурсів з центрального бюджету на охорону здоров'я**. Система охорони здоров'я Італії інституціонально не передбачає спеціальних державних органів для роботи з регіонами, які мають спеціальну автономію. Фінансування за рахунок держави досягає 78% (2010 р.)⁵⁵ усіх витрат на систему охорони здоров'я в Італії. Базове та стаціонарне лікування в Італії є безкоштовним, однак, при наданні деяких спеціалізованих послуг під час амбулаторного лікування (на національному рівні) і при використанні ліків (у лікарнях на регіональному рівні) передбачається доплата з боку пацієнтів.

Управління та фінансування галузі здійснюється в рамках логіки: Уряд – Міністерство охорони здоров'я – Регіональний уряд – Департамент охорони здоров'я на регіональному рівні – Місцеві заклади охорони здоров'я. При цьому взаємодія між Міністерством охорони здоров'я та Департаментом охорони здоров'я на регіональному рівні відбувається за посередництвом регіонального уряду⁵⁶.

Фінансування системи охорони здоров'я на регіональному рівні відбувається із двох основних джерел: по-перше, за рахунок податків, які збираються на рівні окремих регіонів, серед яких два основних - податок на прибуток підприємств та податок на додану вартість, **ці податки збираються до центрального бюджету та частково повертаються знову у регіони**. Традиційною проблемою для регіонів була нерівномірність фінансування витрат системи охорони здоров'я. Зокрема, база для стягування податку на прибуток підприємств має досить суттєві відмінності залежно від регіону, що призводить до значної нерівності фінансування витрат охорони здоров'я. По-друге, система охорони здоров'я фінансується за рахунок центрального бюджету, який передає грошові ресурси на регіональний рівень. При цьому враховуючи нерівномірність перерозподілу податків, уряд намагається запровадити систему, яка б давала можливість вирівнювати розподіл зібраних ресурсів між регіонами.

Крім того, **автономні регіони** мають достатньо широкі повноваження для встановлення певних видів податків, що спрямовуються до регіонального бюджету, відповідно **ці доходи також використовуються на фінансування регіональної системи охорони здоров'я**.

Регіональним автономіям надано досить суттєві повноваження у частині збору додаткових фінансових ресурсів та напрямків їх розподілення, тому і **відповідальність за реалізацію політики у сфері надання медичних послуг у цих регіонах є вищою порівняно зі звичайними регіонами**.

Досвід Португалії

⁵⁵ http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/87225/E93666.pdf

⁵⁶ http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/87225/E93666.pdf

П'ять регіонів на материковій частині Португалії знаходяться у підпорядкуванні комісій з координації та регіонального розвитку. Вони залежать від національних дотацій та субсидій ЄС і не мають самостійного податкового органу.

Автономні регіони Азорські острови і Мадейра мають право стягувати податки в рамках національно законодавства. Зокрема, вони можуть стягувати регіональні податки та тарифи, а з 1999 року - встановлювати ставки податку на доходи фізичних осіб, корпоративний податок, а також податків на споживання. Регіональні уряди мають право витратити **95% власних доходів**⁵⁷.

З регіональними асамблеями автономних регіонів центральна влада проводить консультації з питань розподілу доходів, що стосуються Азорських островів і Мадейри.

Доходи автономних регіонів складаються з усіх податків, зборів, штрафів, пені та доплат, зібраних або створених на їхній території, у тому числі мита, митних зборів та інших зборів, що стягуються митними органами, такі як податки на бензин та інші нафтопродукти; товари; ПДВ і податки від продажу транспортних засобів. Відповідно до Статуту Мадейри, **фінансова підтримка держави** включає підтримку, яку регіон отримує відповідно до принципу національної солідарності, а також підтримку Європейського Союзу⁵⁸.

Регіоналізація португальських автономних регіонів відбулася у зв'язку з їх розташуванням. Однак ці регіони зв'язані один з одним і з материком через принцип солідарності. **Принцип національної солідарності** зобов'язує державу брати на себе витрати для вирівнювання нерівномірного розвитку, що впливає через ізолюваність регіонів, особливо щодо транспорту, зв'язку, енергетики, освіти, культури, охорони здоров'я та соціального забезпечення, заохочуючи поступову інтеграцію регіону. Цей принцип, зокрема, проявляється на національному або міжнародному рівні, коли, наприклад, держава повинна гарантувати, що Мадейра користується підтримкою всіх фондів Європейського Союзу, так само, як і регіони в материковій частині.

В цілому ж **сфера державних фінансів Мадейри є абсолютно залежною від трансфертів з Лісабону**. Особливо ситуація загострилась у 2012 р., коли бюджет Мадейри склав 2,2 млрд.євро⁵⁹, в той час як 1,5 млрд.євро (68%) автономія планувала залучити з центрального бюджету. Уряд Португалії зробив спробу знизити витрати на підтримку автономії, що оформилось у вигляді програми фінансової підтримки, яка поміж іншого передбачала заходи, спрямовані на зниження бюджетних витрат автономії, впровадження системи контролю бюджетних витрат, інтегрування систем управління, контролю, моніторингу та звітування у сфері державних фінансів до урядової системи управління державними фінансами тощо.

З 1980 р. Португалія має **вільні економічні зони (ВЕЗ)** - на Мадейрі і на Азорських островах. Підприємства, зареєстровані у цих зонах, користуються цілим рядом пільгових умов, зокрема: спрощення всіх митних процедур; вільний ввіз і вивіз товарів; вільне переміщення капіталу іноземних підприємств; пільгові ставки на корпоративні податки; звільнення від оподаткування доходів від видачі патентів, товарних знаків тощо.

⁵⁷ Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience - An overview and schematic comparison <http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html>

⁵⁸ Portuguese_Autonomous_Regions.pdf

⁵⁹ <http://www.portugaldailyview.com/whats-new/madeira-islands-budget-worst-in-history-of-autonomy-said-opposition>