

Карлін Микола Іванович
доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та
оподаткування СНУ імені Лесі Українки

Економічні особливості проведення адміністративно-територіальної
реформи в Польщі: досвід для України

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вимагає вивчення досвіду в цьому питанні таких країн як: Польща, Угорщина, Чехія та Словаччина (або країн Вишеградської групи), які завдячуючи проведеним адміністративно-територіальним реформам змогли вирішити багато економічних проблем місцевого самоврядування. Насамперед цінним в цьому питанні є досвід Польщі, яка під цю реформу залучила кошти Євросоюзу.

У 1999 році в Польщі було проведено адміністративну реформу, кількість воєводств було значно знижено, що значно скоротило витрати бюджету на отримання апарату управління воєводств. Поляки спочатку визначили первинну, адміністративну бюджетну одиницю – **гміну**. Власне, цей крок 1990 року став своєрідним відродженням системи місцевих фінансів, що існувала в Польщі до 1950 року. Нині в країні налічується 2489 гмін. Середня польська гміна має близько 10-15 тис. мешканців, на що потрібно орієнтуватися в Україні при укрупненні територіальних громад. Сільські гміни мають у середньому 3 тис. мешканців, гміни великих міст – кілька сотень тисяч мешканців. Вони покликані задовольнити потреби місцевої громади в суспільних послугах. Таким чином, місцевий бюджет гміни може складатися з бюджетів кількох окремих сіл, селищ, містечок із навколишніми селищами чи великого міста, що важливо взяти до уваги в Україні. Гміна самостійно фінансує видатки на утримання території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією, газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо. Для цього гміна має закріплені джерела доходів у вигляді податків на власність, на сільськогосподарську діяльність, на використання лісових ресурсів, на підприємницьку діяльність та ін. Бюджет гміни отримує й загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та компенсацію витрат і цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження [1, с. 357].

Польська модель “отримала” середню ланку самоврядування – повіт – вже після того, як певний час проіснували гміни. Тоді, з досвіду, стало зрозуміло, що гміна не впорається з безліччю більш ґрунтовних завдань. На рівні польського повіту, до складу якого входять гміни, вже немає безпосередньої присутності держави. Повіт виконує повноваження з утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо. Подібне треба зробити і в Україні, одночасно укрупнивши райони до розмірів польських повітів.

Разом з тим, конституція Польщі обмежує обсяг заборгованості органів місцевого самоврядування, він не повинен перевищувати 60% річного доходу муніципалітету. На це треба звернути увагу в Україні при розширенні економічних можливостей органів місцевого самоврядування при проведенні адміністративно-територіальної реформи у нашій країні.

Узяті кредити та позики і випущені цінні папери органів місцевого самоврядування в Польщі підлягають сплаті або викупу того ж року, в якому їх взято або випущено. Це означає, що тимчасові касові розриви у фінансуванні місцевого бюджету дозволено покривати за рахунок лише короткострокових запозичень.

Передбачено, що для отримання кредиту польським органом місцевого самоврядування йому необхідно мати висновок регіональної рахункової палати про можливість повернення кредиту або позики та спроможність викупити цінні папери. Подібне потрібно застосувати і в Україні, розширивши відповідним чином функції Рахункової палати нашої країни.

Структура самоврядування та місцевих бюджетів у Польщі чітко регламентована і контрольована завдяки системі регіональних відділень Рахункової палати, покликаних здійснювати нагляд за фінансовою діяльністю одиниць територіального самоврядування. Регіональні відділення контролюють планування та виконання місцевих бюджетів. Без візи голови регіонального відділення рахункової палати місцевий бюджет не може бути ухвалений, поки голова не переконається у реальності перспективних показників. Контроль ґрунтується на трьох принципах: законність, економічність та ефективність.

Право випускати муніципальні облігації місцеві органи влади Польщі дістали в 1995 році. Таке право мають гміни, повіти, воєводства, їхні об'єднання, а також столичне місто Варшава. Подібне потрібно запровадити і в Україні.

Законодавством Польщі окреслено, що емітент, який є органом місцевого самоврядування, об'єднанням таких суб'єктів чи столичним містом Варшавою, зобов'язаний визначити мету випуску муніципальних облігацій. Він не має права витратити кошти, отримані в результаті випуску облігацій, на інші цілі. Отримані кошти можуть спрямовуватися на такі цілі: на покриття виявленого протягом браку коштів у бюджеті територіального самоврядування; на фінансування видатків, що не знаходять покриття в планованих доходах одиниці місцевого самоврядування.

Найвищою ланкою місцевого самоврядування в Польщі є воєводство, що його можна умовно порівняти з українською областю. Щоправда головною функцією воєводства є регіональний розвиток, а не диктування умов розподілу коштів та видатків між районами та містами. Виходячи з цієї головної мети, поляки дійшли висновку – краще менше та краще. Тому 1999 року кількість воєводств скоротилася з 49 до 16. Передбачалося залишити лише 14, але місцеві громади кількох регіонів на це не погодилися – і враховуючи історичні традиції та громадську думку створили 16 воєводств. У деяких воєводствах з урахуванням думки громадськості створили не один, а два воєводських центри. Цей досвід важливо використати в Україні при проведенні територіальної реформи.

На наш погляд, при майбутньому об'єднанні невеликих областей України (в тому числі Волинської та рівненської), було б доцільним розглянути можливість

створення двох центрів укрупнених областей. Для укрупненої Волинської області такими центрами можна було залишити два існуючих : м. Луцьк і м, Рівне. У першому можна було б залишити обласну адміністрацію, а в другому – обласну раду. Це б зняло протидію проведенню територіально реформи в регіонах та зменшило витрати на її проведення.

В цілому, регіони розпоряджатимуться третиною всіх податків. У своїй компетенції Кабінет міністрів Польщі залишив тільки те, від чого залежить міцність суспільства і збереження його єдності (право, обороноздатність, внутрішня безпека, зовнішня політика). Визначення бюджету, розвиток виробництва, регіональної політики – все це стало правом місцевого самоуправління. Його зв'язок з центральною владою здійснюється через воєводу, у веденні якого залишаються колективна безпека, громадський порядок, а також контроль за дотриманням законів органами самоуправління.

Наразі найменш розвинутими воєводствами Польщі є Подляське. Люблінське та Підкарпатське, економіка яких носить переважно аграрний характер. Із вступом Польщі до Євросоюзу ці воєводства стали отримувати значні кошти на свій розвиток з фондів ЄС, але вони поки що відстають у розвитку від інших регіонів країни. Так, у 2009 р. ВВП на душу населення у Східній Польщі становив 74,2% від середнього по країні.

Органи територіального самоврядування (разом із селянами, які мають окреме господарство), виявилися найбільшими бенефіціантами допомоги ЄС протягом першого року членства Польщі в Євросоюзі [2, с. 195], що говорить про високу ефективність адміністративно-територіальної реформи в цій країні.

На думку Л. Бальцеровича, в Польщі здійснена децентралізація, регіонам надана більша фінансова самостійність. Сьогодні вони більше не залежать виключно від коштів, які направляються з центрального бюджету. Але фіскальна децентралізація повинна бути добре структурована, оскільки це є досить складним завданням [3, с. 39].

В цілому досвід Польщі свідчить про високу економічну ефективність проведено адміністративно-територіальної реформи. Тому в Україні важливо використати цей досвід при удосконаленні економічного механізму функціонування органів місцевого самоврядування.

Джерела та література

1. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб. / М.І. Карлін. – К.: Знання, 2011. – 639 с.
2. Польща в Євросоюзі: досвід першого року членства / Пер. з польської О. Карліної / Наук. ред. проф. М. Карліна. – Луцьк: ПВД «Твердиня», 2005, 208 с.
3. Карлін М.І., Балак І.О. Фінансові системи країн Центрально-Східної Європи: навч. посіб. / М.І. Карлін, І.О. Балак. – Луцьк: Надстир'я, 2012. – 500 с.