

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ СКАНДИНАВІЇ ТА БАЛТІЇ

ОГЛЯД
2020



АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

РУКОПИС Дейвід Янг, 2016 та оновлена версія 2020

РЕДАКТОРСЬКА ПІДТРИМКА 2016 Сюзан Крук, Ерік Фааксгард

РЕДАКТОРСЬКА ПІДТРИМКА 2020 Лена Фалкон, Ієва Калнінья

ГРАФІЧНИЙ ДИЗАЙН ТА КАРТИ Вієра Ларсон, Ordbildarna AB

ПЕРЕКЛАД Інна Деркач

КОНТАКТНА ІНФОРМАЦІЯ

SKL International, Hornsgatan 15, SE-118 82 Stockholm, Sweden

ВЕБ-САЙТ: www.sklinternational.se

ТЕЛ.: + 46 8 452 7000

Е-ПОШТА: info@sklinternational.se

Публікація видана за фінансової підтримки Уряду Швеції

© SKL International 2016, оновлене видання 2020

ISBN 978-91-983336-0-2

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ СКАНДИНАВІЇ ТА БАЛТІЇ

Огляд

СКОРОЧЕННЯ

AFLRA	Асоціація місцевих та регіональних органів самоврядування Фінляндії
AECM	Асоціація міст та муніципалітетів Естонії
ALAL	Асоціація місцевого самоврядування Литви
CEMR	Рада європейських муніципалітетів і регіонів
CEEP	Європейський центр роботодавців і підприємств, які надають публічні послуги
CLRA	Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи
ЄЕП	Європейський економічний простір
ЄЗБТ	Європейська зона вільної торгівлі
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ICT	Information and communication technology
KL	Асоціація місцевих влад Данії (раніше – Kommunernes Landsforening)
KS	Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад (раніше – Kommunenes sentralforbund)
LALRG	Латвійська асоціація місцевих і регіональних влад
NUTS	Номенклатура територіальних одиниць у статистичних цілях
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
СКС	Стандарт купівельної спроможності
Д&Р	Дослідження та розвиток
SALAR	Шведська асоціація місцевих влад та регіонів

ЗМІСТ

Вступ	4
Данія	6
Естонія	14
Фінляндія	20
Латвія	30
Територіальна реформа	38
Тексти в рамках про поділ надходжень від податку на доходи та фінансове вирівнювання	41
Литва	44
Норвегія	52
Польща	60
Швеція	68
Посилання і джерела	76
Для нотаток	80

ВСТУП

ЦЯ ПУБЛІКАЦІЯ має на меті ознайомити читача з ключовими рисами та характеристиками місцевого самоврядування у восьми країнах Скандинавії та Балтії: Данії, Естонії, Фінляндії, Латвії, Литві, Норвегії, Польщі та Швеції. Польща - не скандинавська і не балтійська країна, однак віднесена до цієї групи з огляду на те, що її система потужного місцевого самоврядування в період після 1989 року має багато спільного з іншими країнами зазначеного регіону.

Хоча кожна країна, безперечно, має власну особливу історію і традиції місцевого самоврядування, для представлених країн можна виділити низку спільних рис:

- Місцева автономія захищена на рівні основного закону - закріплена в Конституції в усіх зазначених країнах, крім однієї.
- Органи місцевого самоврядування відіграють центральну роль у забезпеченні соціального захисту і наданні публічних послуг, у тому числі відповідають за певні сфери освіти й охорони здоров'я.
- Відповідно, місцеві публічні видатки як частка загальних публічних видатків у всіх цих країнах є вищими за середній показник в ЄС.
- Хоча питання фінансування дискутуються та вирішуються щороку, органи місцевого

самоврядування мають певні гарантії належних доходів завдяки власним чи спільним податкам, системі грантів та фінансового вирівнювання, а також у більшості випадків завдяки закріпленому 'принципу фінансування', коли делеговані повноваження повинні супроводжуватися відповідним фінансуванням з боку держави.

- Асоціації місцевого самоврядування є потужними представниками місцевих урядів і мають офіційно визначені чи усталені процедури консультацій щодо законодавства та бюджетів. Більшість країн пройшли шлях об'єднання кількох асоціацій в одну, утворивши таким чином єдину організацію, яку очолюють обрані місцеві представники.
- Місцева автономія не означає свободу від державного нагляду, але в більшості країн органи місцевого самоврядування мають загальні повноваження діяти в інтересах своїх мешканців, а загальні повноваження держави щодо нагляду здійснюються *ex post* та стосуються законності, а не доцільності рішень місцевої влади.

Це видання (оновлене та розширене після першого видання 2016 року) зосереджене на продовженні тренду територіальних реформ у регіоні. Протягом останніх років п'ять з восьми країн досягли суттєвого укрупнення муніципалітетів, а інші роблять спроби або принаймні обговорюють такі реформи на рівні муніципалітетів / регіонів. Нове видання містить більш докладну інформацію про асоціації

місцевого самоврядування, фінансове вирівнювання та державний нагляд, а також надає огляд структури та функцій місцевого самоврядування, місцевої демократії, фінансів та відносин з ЄС.

Задля стислості терміни 'місцевий' чи 'місцева влада' часто вживаються для позначення всіх рівнів субнаціональних органів влади, маючи на увазі муніципалітети, округи, регіони тощо. Публікація підготовлена SKL International, дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів. SKL International впроваджує проекти у сферах місцевого

самоврядування, демократії, децентралізації та місцевого розвитку (див. <https://sklinternational.se>) і працює безпосередньо з політиками та урядовцями на національному та субнаціональному рівнях. SKL International також щорічно організовує навчальні візити до Швеції та сусідніх країн з метою обміну досвідом у сфері місцевої демократії та децентралізованого урядування. Сподіваємось, що ця публікація надасть партнерам SKL International гарний огляд ключових особливостей представлених країн та сприятиме кращому розумінню місцевого самоврядування в регіоні.



фото pixabay

ДАНІЯ

ДАНІЯ МАЄ ДОВГУ ІСТОРІЮ місцевого самоврядування, що сформувалося ще в часи Середньовіччя та користується конституційним захистом з 1849 року. У результаті територіальної реформи 1970 року та найбільш нещодавньої реформи 2007 року кількість муніципалітетів скоротилася до 98, і замість 13 провінцій було сформовано 5 регіонів.

Муніципалітети надають більшість соціальних послуг, до яких належать початкова освіта, центри зайнятості та соціальна допомога (безробітним, які не включені до програми страхування на випадок безробіття). Головною сферою відповідальності регіонів є охорона здоров'я, але вони також здійснюють певні спеціальні функції щодо регіонального роз-

витку та деяких аспектів соціального забезпечення. Хоча регіони мають ради, які обираються через прямі вибори, вони (на відміну від колишніх провінцій) не мають формального статусу органів місцевого самоврядування або повноважень стягувати податки.

Проведена у 2007 році територіальна реформа була ініційована у 2002 році з призначенням урядом комісії, яка на початку 2004 року представила широко окреслені альтернативи. Навесні, після проведення публічних слухань, уряд запропонував модель, яка передбачала скорочення кількості муніципалітетів майже на дві третини (з 271) одночасно зі збільшенням їхніх повноважень. Основною метою було задекларовано 'збереження та розвиток демократично



Муніципалітети відповідають за більшість послуг, пов'язаних із соціальним забезпеченням.

фото iStock.com/KatarzynaBialasiewicz



ОСНОВНІ ФАКТИ

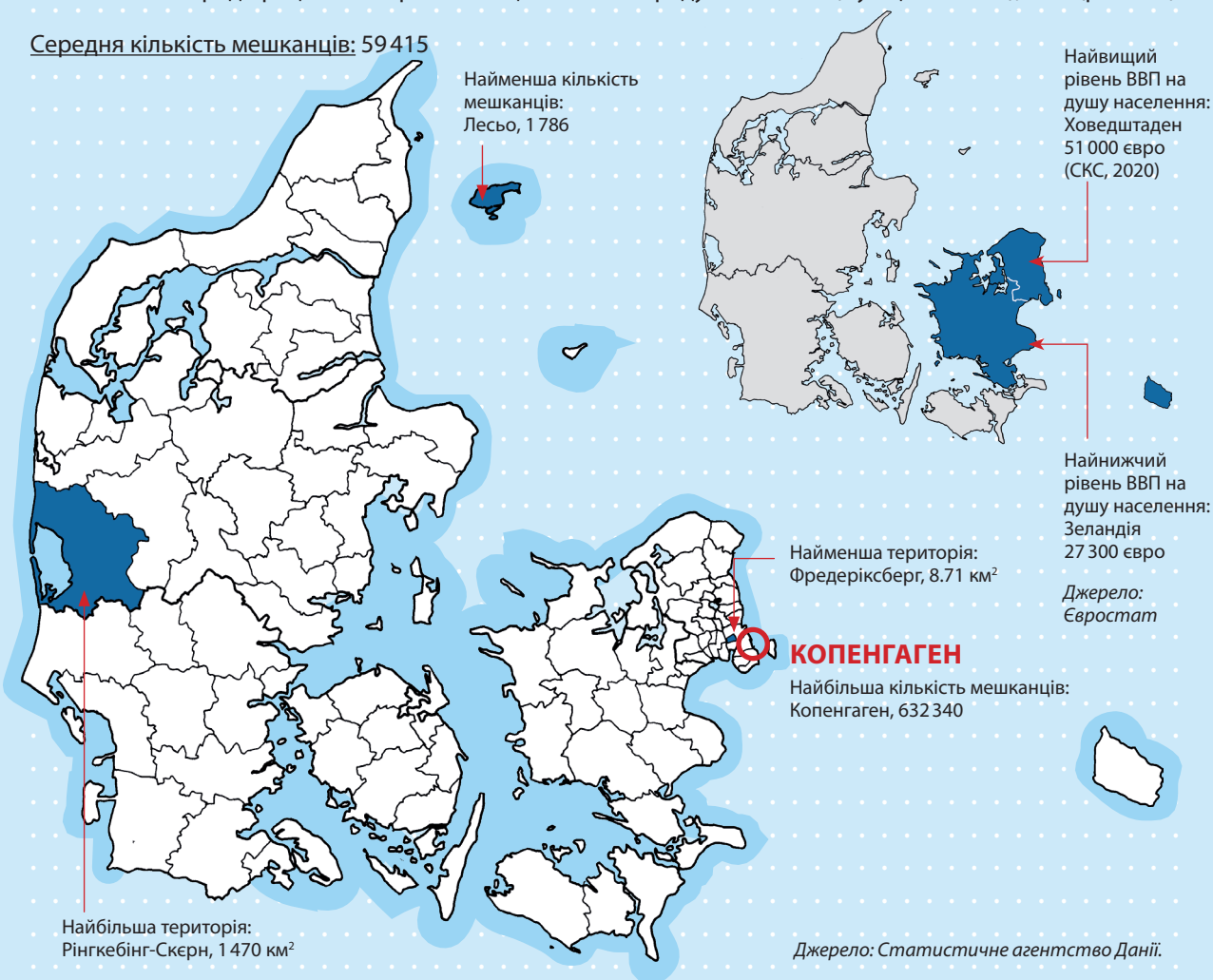
Площа суходолу:	42 924 км ²
Населення (2020):	5.82 млн
Густота населення:	136 мешканців на км ²
Форма правління:	конституційна монархія
ВВП на душу населення (СКС):	40 800 євро (у 2019 році)

98 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (kommuner)

5 РЕГІОНІВ (regioner)

Частка жінок серед депутатів місцевих рад: 33% (муніципалітети), 38% (регіони)
 Частка жінок серед працівників органів місцевого самоврядування: 77% (муніципалітети), 79% (регіони)

Середня кількість мешканців: 59 415



обраного публічного сектору з ґрунтовною основою для продовження розвитку в Данії суспільства загального добробуту. Передбачалося, що укрупнені муніципалітети будуть мати кращу здатність надавати високоякісні соціальні послуги, а демократія посилиться завдяки тому, що більшість політичних рішень прийматимуться на місцевому рівні.

Уряд погодив з однією опозиційною партією основні засади реформи, включаючи цільову мінімальну кількість населення в муніципалітеті на рівні 30 тисяч мешканців. Після цього муніципалітетам було надано 6 місяців, щоб визначитися з новим територіальним поділом, а представник уряду надавав допомогу під час відповідних перемовин у випадках, коли не було досягнуто сталого рішення. На деяких територіях були проведені місцеві референдуми, а в семи випадках (в основному, коли це стосувалося островів) муніципалітети, які не бажали об'єднуватися, мали замість цього укласти договори про співпрацю з більшими сусідніми муніципалітетами.

Реформа регіонів у 2007 була проведена виключно через національне законодавство. У 2019 році уряд запропонував ліквідувати регіональні ради, замінивши їх регіональними адміністраціями з охорони здоров'я, що мали б підпорядковуватися новому національному агентству з питань здоров'я, передавши всі інші повноваження державі або муніципалітетам. Однак ці пропозиції залишилися невітленими після того, як партія, що на той час була при владі, згодом програла загальні вибори у тому ж році.

Місьцеве самоврядування в Данії є потужним, маючи майже 33% ВВП та 24% загальної зайнятості населення. Муніципалітети й регіони мають високий ступінь незалежності від уряду в частині здійснення повноважень, хоча їх автономія щодо встановлення ставок місцевих податків на практиці дещо звузилася за останні роки. Державна адміністрація має широкі повноваження щодо перевірки діяльності та забезпечення законності дій органів місцевого самоврядування, але це не стосується доцільності чи ефективності таких дій.

Асоціації місцевого самоврядування

Асоціація місцевих влад Данії (KL) була утворена в результаті територіальної реформи 1970 року, коли три різні асоціації муніципалітетів вирішили об'єднатися.

ФУНКЦІЇ

98 муніципалітетів

- Початкова освіта, спеціальна освіта для дорослих
- Догляд за дітьми
- Догляд за літніми людьми
- Соціальні послуги: повна відповідальність за регулювання, надання та фінансування
- Соціальна психіатрія
- Профілактика захворювань, медична допомога та реабілітація, догляд вдома, лікування алкогольної та наркотичної залежності
- Інтеграція біженців та іммігрантів
- Захист навколишнього середовища, поводження з відходами, водні ресурси, підготовка місцевих планів
- Послуги для безробітних
- Допомога безробітним
- Економічний розвиток
- Культура і спорт
- Послуги для місцевого бізнесу, місцевий туризм
- Місцеві дороги

5 регіонів

- Охорона здоров'я
- Лікарні
- Медичне страхування
- Лікування психічних розладів
- Соціальні послуги і спеціальна освіта
- Регіональний розвиток
- Сприяння бізнесу
- Туризм
- Природа і навколишнє середовище
- Зайнятість
- Культура
- Транспорт
- Забруднення ґрунту

Джерело: CEMR

Маючи у штаті близько 400 співробітників, Асоціація представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом, а також як асоціація роботодавців – у відносинах з профспілками. Асоціація регіонів Данії, утворена у 2006 році, так само представляє 5 регіонів і має 160 штатних працівників.

Обидві організації мають політичне керівництво, загальні збори та виконавчі комітети, що складаються з обраних представників. Розподіл місць проводиться відповідно до результатів останніх місцевих виборів.

Усі муніципалітети та регіони є членами асоціацій. Асоціація регіонів Данії фінансується в основному за рахунок членських внесків, тоді як основні джерела доходів Асоціації місцевих влад майже порівну розподіляються між членськими внесками та доходами від консультацій та навчальних курсів. Обидві організації одержують невеликі кошти від держави на утримання секретаріатів.

Незважаючи на відсутність формальної процедури консультацій між державою та органами місцевого самоврядування, парламентський регламент вимагає проводити консультації з усіма відповідними партнерами щодо нових законів. Це включає Асоціацію місцевих влад та Асоціацію регіонів Данії, а також індивідуальні органи місцевого самоврядування. Крім цього, щороку асоціації проводять переговори з урядом щодо загальної фінансової рамки для місцевого самоврядування. Можливе об'єднання обговорювалося у 2014–15 роках, але ця пропозиція була відхилена представниками муніципалітетів з невеликою перевагою голосів.

Органи місцевого самоврядування в Данії можуть вільно утворювати асоціації, хоча закон про місцеве самоврядування вимагає схвалення уряду в разі домовленостей, що обмежують повноваження рад, які є учасниками. З територіальною реформою 2007 року деякі регіональні асоціації припинили свою діяльність (наприклад, асоціація муніципалітетів навколо Копенгагена), тоді як інші почали стрімко розвиватися (наприклад, 'Triangle Region', що об'єднує сім муніципалітетів на півдні Ютландії як бізнес-регіон). Місцеві влади також беруть активну участь у тематичних асоціаціях, таких наприклад, як Данська асоціація у сфері поводження з відходами.

Контактна інформація:

Kommunernes Landsforening, Weidekampsgade 10,
Postboks 3370, 2300 København S

Телефон +45 3370 337. Сайт - <https://www.kl.dk>

Danske Regioner, Dampfærgevej 22,

2100 København Ø. Телефон +45 3529 8100 Сайт -

<https://www.regioner.dk>

Місцева демократія

І ради муніципалітетів, і ради регіонів обираються під час прямих виборів на фіксований 4-річний термін. **Рада** (*kommunalbestyrelse / regionsråd*) обирає голову серед своїх членів на весь термін її повноважень. **Голова ради** також виконує повноваження керівника адміністрації.

У муніципалітетах голова ради має титул **мера** (*borgmester*) і також очолює фінансовий комітет (який вирішує всі фінансові питання). Мер має лише обмежені повноваження щодо прийняття рішень від імені ради, і всі члени ради мають право виносити питання на розгляд всієї ради. Рада також може створювати **постійні комітети** в інших сферах для управління повсякденними адміністративними справами та підготовки рішень для затвердження радою.



Муніципалітети та регіони Данії є ключовими рушіями розвитку та визначають регіональні та соціальні програми.

Законодавча база і нагляд

У розділі 82 Акта про Конституцію 1953 року передбачено: «Право муніципалітетів самостійно управляти власними справами, під наглядом Держави, закріплюється в законодавстві». Таким чином, Конституція захищає муніципалітети, хоча і не гарантує їм право стягувати податки або встановлювати явні обмеження щодо нагляду з боку держави.

Закон про місцеве самоврядування (*Lov om kommunernes styrelse*), що востаннє переглядався у 2019 році, встановлює загальні правила щодо рад, комітетів, мерів, місцевих бюджетів і державного нагляду. Зазначені вище функції місцевого самоврядування визначаються у низці галузевих законодавчих актів. Закон про регіони (*Lov om regioner*) не містить переліку повноважень регіонів. Правила стосовно того, що можуть здійснювати муніципалітети, крім закріплених у законодавстві функцій, не є прописаними та певною мірою не є точними (що навіть визнається відповідним міністерством). Але такі правила, прирізом, передбачають те, що дії місцевої влади мають бути на користь місцевих мешканців, не повинні стосуватися питань, віднесених до компетенції інших органів, та не повинні бути в інтересах окремих осіб, якщо це прямо не дозволяється законом.

Після реформи місцевого самоврядування у 2007 році відокремлені державні адміністрації в кожному з п'яти регіонів здійснювали нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. Однак у 2017 році це повноваження було передано Національній колегії суспільних звернень (*Ankestyrelsen*), що має офіси в Копенгагені та Ольборзі. Цей орган підпорядковується Міністерству соціальної політики та внутрішніх справ.

Нагляд включає моніторинг загального дотримання органами місцевого самоврядування законодавства про діяльність органів влади, за винятком закону про працю та специфічних сфер, у яких інші державні органи наділені повноваженнями щодо нагляду. Нагляд стосується лише законності, а не того, чи місцева влада діяла (або не діяла) обґрунтовано чи належно. Особи, які постраждали, можуть поскаржитися до Колегії, а також далі звернутися до суду чи Омбудсмена.

Колегія має у своєму арсеналі низку санкцій, включаючи скасування рішень, застосування штра-

фів до членів місцевих рад та вимоги щодо відшкодування шкоди. Найбільш типовим результатом у випадку виявленого порушення законності є рекомендаційний акт, і органи місцевого самоврядування, зазвичай, виконують його приписи.

У таких спеціальних сферах, як планування, охорона довкілля та продукти харчування, медицина чи захист даних, інші державні агентства уповноважені здійснювати нагляд. Вони також мають окремі колегії з розгляду скарг, до яких можуть звертатися особи.

Справи, що стосуються належної адміністративної практики, справедливості, працівників муніципалітетів тощо, можуть заслуховуватися Омбудсменом Парламенту. Омбудсмен не має повноважень накладати санкції або змінювати рішення, але може висловити критичні зауваження до відповідного органу та рекомендувати прийняти нове рішення.

Що стосується фінансового нагляду, то Закон про місцеве самоврядування встановлює загальні вимоги щодо річних бюджетів та бухгалтерського обліку. Бухгалтерська звітність має проходити незалежний аудит, який виконує авторизований аудитор (часто це Аудиторська служба місцевих влад), та передаватися до Національної колегії суспільних звернень.



PHOTO PIXABAY

Видатки місцевого самоврядування в Данії на рівні 32,8% ВВП, або 66,1% загальних публічних видатків, є найвищими в ЄС. Це частково зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування мають суттєві повноваження у сфері соціального захисту.

На практиці, хоча муніципалітети користуються великою мірою свободи в управлінні фінансовими справами, в результаті бюджетних переговорів між асоціаціями місцевого самоврядування та урядом були запроваджені законодавчі обмеження щодо інвестицій, запозичень, податків та персоналу. Доступ до ринків капіталу перебуває під суворим наглядом для забезпечення відповідності місцевих бюджетів національним вимогам. Запозичення дозволяються лише в таких обмежених сферах, як інвестиції в комунальне господарство, соціальне житло або заходи енергозбереження в будівлях.

Фінанси

Видатки місцевого самоврядування в Данії на рівні 32,8% ВВП, або 66,1% загальних публічних видатків, є найвищими в ЄС. Як проілюстровано на діаграмі нижче, це частково зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування мають суттєві повноваження у сфері соціального захисту, включаючи виплату різних соціальних пільг, а також догляд за людьми похилого віку та людьми з інвалідністю.

Більша частина доходів муніципалітетів формується з податків, зокрема місцевого податку на доходи фізичних осіб, який у 2020 році в середньому становив 24,95% від оподаткованого доходу мешканців. У принципі муніципалітети вільні визначати місцеві податки, хоча на практиці існують певні обмеження. В останні роки, в рамках досягнутих домовленостей між Асоціацією місцевих влад Данії та урядом, розмір субвенцій від держави автоматично знижується, якщо загальний рівень муніципальних податків перевищує погоджений поріг. Водночас муніципалітети, які знижують податки, одержують додаткові гранти.

За даними Міністерства соціальної політики та внутрішніх справ, у 2020 році податки становили 64% муніципальних доходів. З них 86% становив податок на доходи фізичних осіб, а більша частина решти – податок на землю і податок на нерухомість, а також податок на прибуток підприємств. Загальні гранти, включаючи вирівнювання, становили 17% муніципальних доходів, а цільові гранти та відшкодування – 6%.

Поточні доходи (включаючи оплату послуг,

таких як догляд за людьми похилого віку та людьми з інвалідністю і дошкільна освіта) становили трохи більше 10% загальних доходів. Ця цифра не включає комунальні послуги, які повністю фінансуються за рахунок користувачів (водопостачання, збір та утилізація відходів).

У травні 2020 року уряд, основна опозиційна партія та три інші партії погодили реформу системи муніципальних грантів та фінансового вирівнювання, яка почне діяти з 2021 року. Гранти від держави буде збільшено на 6,5 млрд данських крон у 2021 році, натомість фінансове вирівнювання вже не буде фінансуватися державою, а ґрунтуватиметься на перерозподілі коштів між муніципалітетами.

Цей перерозподіл має два основні елементи. У

Видатки місцевого самоврядування в Данії (2018)



Джерело: Євростат

частині доходів муніципалітети з податковою базою нижче середнього показника по країні одержуватимуть кошти в розмірі 75% різниці, а ті, чия податкова база перевищує середній показник по країні, будуть віддавати 75% різниці. Для муніципалітетів з найвищою та найнижчою податковою базою встановлено додаткові внески та відрахування (вище 125% та нижче 90% середнього показника).

Цілий спектр демографічних та соціальних критеріїв, зокрема зменшення чисельності населення, рівень безробіття, особи без кваліфікації, публічний житловий фонд і безліч інших, визначають потреби у видатках. Муніципалітети з потребами нижче середнього показника по країні сплачують 93% різниці, а ті, чії потреби перевищують середній показник, одержують кошти в розмірі 93% різниці (або 95% різниці для тих, які мають найбільші потреби).

Також існують спеціальні внески для віддалених та острівних муніципалітетів, а також для муніципалітетів з несприятливою ситуацією в столичному регіоні.

Розрахунки Міністерства фінансів показують, що загальний ефект реформи становитиме збільшення коштів муніципалітетів на 1,7 млрд данських крон. У рамках цього 15 муніципалітетів відраховують разом дещо більше 1 млрд, а решта, тобто 83 муніципалітети, є безпосередніми одержувачами коштів.

Доходи регіонів майже повністю складаються з трансфертів – приблизно 83% від держави і 17% від муніципалітетів (у 2019 році). Ці кошти мають цільове спрямування і призначені для вирішення завдань у сферах охорони здоров'я та регіонального розвитку. Муніципальні субвенції в основному спрямовані на охорону здоров'я та ґрунтуються на відповідних



Нещодавнє дослідження показало, що 45% данського законодавства про працю зазнає впливу Директив ЄС.

PHOTO iStock.com/Miroslav Georgijevic

заходах, що стимулює муніципалітети інвестувати в належну організацію процесів допомоги та лікування пацієнтів, профілактику захворювань тощо.

Відносини з ЄС

Серед усіх країн, представлених у цьому огляді, Данія має найдовший досвід членства в Європейському Союзі, приєднавшись до ЄС у 1973 році. У 2014 році Асоціація місцевих влад Данії оновила свій аналіз впливу ЄС на муніципалітети, який показав, що майже половина питань порядку денного муніципалітетів були сформовані під впливом законодавства ЄС або інших угод чи цілей (див. текст у рамці).

Як заможна країна ЄС, що не має малозаселених північних регіонів, як деякі з її сусідів, частка Данії в Європейських структурних та інвестиційних фондах є низькою – на період 2014-2020 років передбачено

246 євро на одного мешканця. Тим не менш, муніципалітети та регіони є ключовими гравцями на форумах регіонального росту, які визначають пріоритети регіональних і соціальних програм, а також інших напрямів фінансування ЄС, таких як дослідження і науково-технічні розробки (Horizon 2020).

Асоціація місцевих влад Данії та Асоціація регіонів Данії мають офіси в Брюсселі та представлені в кількох організаціях на рівні ЄС, зокрема Раді європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR), Європейському центрі роботодавців і підприємств, які надають публічні послуги (CEEP), а також Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE). Ці дві асоціації виступають в ролі секретаріату Данської делегації в Комітеті Регіонів, яка складається з дев'яти членів – дві третини від муніципальних рад і одна третина від регіональних рад.

ВПЛИВ ЄС НА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Для оцінки впливу членства ЄС на муніципалітети Асоціація місцевих влад Данії (KL) регулярно аналізує вибірку з 40 порядків денних 10 муніципалітетів – по одному великому і одному малому кожного з п'яти регіонів Данії. Асоціація також вивчає добірку положень щодо ринку праці та колективні угоди між Асоціацією та профспілками.

Законодавство ЄС має прямий вплив на такі сфери, як публічні закупівлі, оцінка впливу на навколишнє середовище або стандарти питної води. В інших сферах, включаючи освіту, соціальне забезпечення чи клімат, порівняльні звіти та рекомендації ЄС впливають на національні плани дій, які, у свою чергу, можуть мати політичний вплив на муніципальному рівні.

Остання оцінка, проведена у 2020 році, засвідчила, що 43% проаналізованих питань порядку денного мали вплив ЄС – законодавчий та/або політичний. Крім цього, 45% змісту законодавства про працю Данії (зокрема, правила щодо надання декретної відпустки, трудових договорів, робочого часу, відпусток і святкових днів тощо) ґрунтується хоча б на одній директиві ЄС, а 53% змісту колективних угод Асоціації місцевих влад перебуває під впливом директив ЄС або рамкових угод.

ЕСТОНІЯ

ХОЧА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЦІЄЇ КРАЇНИ МАЄ КОРИННЯ, що сягає ще часів Російської імперії, власне органи місцевої влади Республіки Естонія з'явилися після здобуття незалежності у 1918 році. В епоху комуністичного режиму, починаючи з 1940 року, ці органи були фактично ліквідовані, але швидко відновилися вже напередодні розпаду Радянського Союзу. Місцеві вибори пройшли в грудні 1989 року, а прийнята у 1992 році Конституція містить окремий розділ, присвячений місцевому самоврядуванню.

З 1989 року країна мала два рівні місцевого самоврядування – повіти та муніципалітети (як міські, так і сільські). У 1994 році адміністрації повітів увійшли

до центральних органів влади, і водночас розпочався процес добровільного об'єднання муніципалітетів, у рамках якого держава пропонувала фінансові стимули для тих, хто обирав шлях об'єднання. Хоча загальна кількість муніципалітетів скоротилася від 254 у 1995 році до 213 у 2014 році, певна кількість надзвичайно малих сільських муніципалітетів залишилася, однак при наданні послуг вони, зазвичай, співпрацюють зі своїми більшими сусідами.

У грудні 2015 року уряд розпочав комплексну територіальну реформу, а у 2016 році парламент прийняв закон, у якому було закріплено мінімальну чисельність населення муніципалітету на рівні 5 тисяч



Кількість муніципалітетів зменшилася з 213 до 79 після територіальної реформи у 2017 році. Незважаючи на це, декілька невеликих муніципалітетів залишились як виняток.

фото iStock.com/prosiaczecq



ОСНОВНІ ФАКТИ

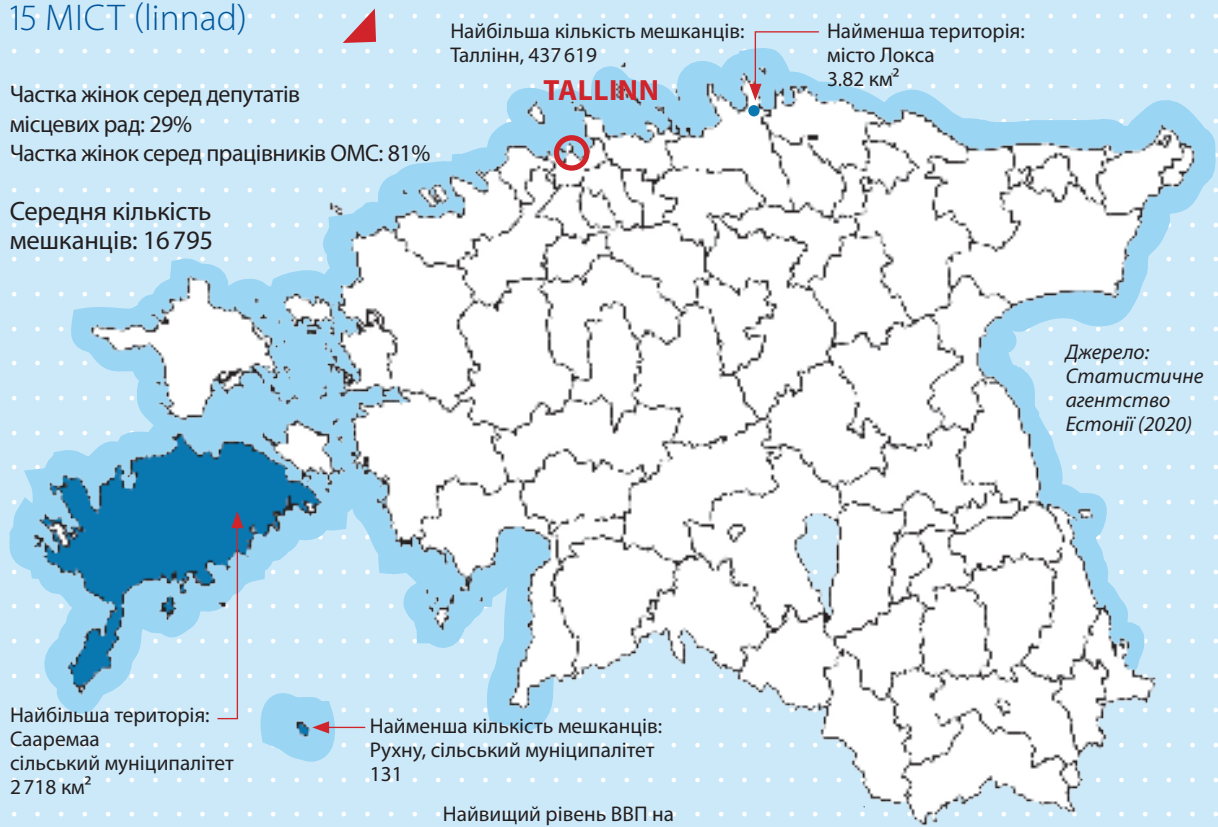
Площа суходолу:	43 432 км ²
Населення (2020):	1.33 млн
Густота населення:	31 мешканець на км ²
Форма правління:	республіка
ВВП на душу населення (СКС):	26 580 євро (у 2019)

64 СІЛЬСЬКИХ МУНІЦИПАЛІТЕТИ (vallad)

15 МІСТ (linnad)

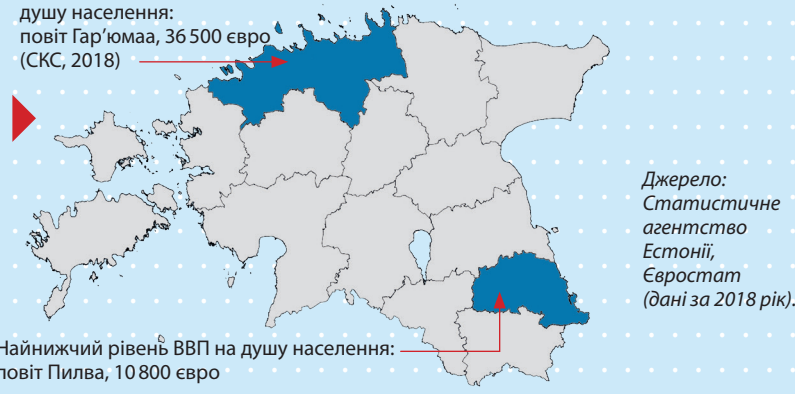
Частка жінок серед депутатів місцевих рад: 29%
Частка жінок серед працівників ОМС: 81%

Середня кількість мешканців: 16 795



15 ПОВІТІВ (maakonnad)

Не належать до місцевого самоврядування



мешканців, а також рекомендовано чисельність на рівні 11 тисяч мешканців, з винятками для островів. Задекларованими цілями реформи були посилення спроможності муніципалітетів надавати публічні послуги, розширення можливостей регіонів щодо розвитку, збільшення конкурентоспроможності та гарантування більш рівномірного регіонального розвитку.

Реформа проводилась у два етапи. До січня 2017 року муніципалітети мали можливість об'єднатися добровільно та одержати відповідний грант. Близько 80% малих муніципалітетів обрали шлях об'єднання з сусідами на цьому етапі, й загалом було надано грантів на суму понад 64 млн євро. Також було виділено компенсації головам рад і мерам, чії повноваження припинились в результаті об'єднання.

Щодо муніципалітетів, які не виконали мінімальний критерій щодо 5 тисячі мешканців, уряд втрутився та провів з власної ініціативи 26 об'єднань. Об'єднані муніципалітети почали функціонувати після місцевих виборів восени 2017 року. Кілька малих муніципалітетів залишилися необ'єднаними завдяки зробленому для них винятку. Загальна кількість зменшилась з 213 до 79.

Органи місцевого самоврядування відіграють значну роль, особливо у сфері освіти, та користуються суттєвим правовим захистом. Однак вони сильно залежать від держави в плані фінансування, оскільки левова частина їхніх доходів формується з податку на доходи фізичних осіб, який розподіляється між органами різних рівнів, та субвенцій.

Асоціації місцевого самоврядування

Асоціація міст Естонії та Асоціація сільських муніципалітетів Естонії, засновані у 1920 і 1921 роках відповідно, відновили діяльність у 1990 році з метою представлення спільних інтересів міст і сільських муніципалітетів та сприяння співпраці серед своїх членів. Після нещодавньої територіальної реформи асоціації об'єдналися у 2018 році, утворивши Асоціацію міст та муніципалітетів Естонії (АЕСМ).

Загальна асамблея є найвищим органом прийняття рішень у АЕСМ. Кожен член має певну кількість делегатів залежно від населення муніципалітету. Рада

в складі 13 членів, які є обраними представниками, спрямовує роботу Асоціації, а Бюро, директора якого призначає Рада зі штатом 17 працівників здійснює адміністративну роботу.

Наразі 77 з 79 муніципалітетів є членами Асоціації. У бюджеті на 2020 рік 73% доходів АЕСМ було одержано від членських внесків. Більшу частину решти становили гранти від уряду, зокрема на зовнішні відносини та співпрацю з ЄС, а також на інформаційно-комунікаційне забезпечення. З питань бюджету існує формальна процедура річних переговорів між урядом та АЕСМ. Асоціація подає в листопаді пропозиції до Міністерства фінансів, переговори проводяться у форматі секторальних робочих груп, а у квітні призначається загальне засідання до остаточного формування проекту державного бюджету. Питання, які є предметом переговорів, стосуються, зокрема, часток податків, які передаватимуться муніципалітетам, принципів та обсягів фонду вирівнювання, умов фінансування витрат на здійснення делегованих повноважень та заходів забезпечення фінансової дисципліни.

Контактна інформація:

Eesti Linnade ja Valdade Liit, Roosikrantsi 12,
V korpus, 10119 Tallinn
Телефон: +372 60 43 001
Сайт: <https://www.elvl.ee>

Місцева демократія

Ради муніципалітетів (*volikogud*) формуються шляхом прямих виборів на 4-річний термін. Рада обирає голову (*volikogu esimees*) і може створювати постійні та спеціальні комітети відповідно до свого статуту; лише ревізійна комісія є обов'язковою відповідно до закону. Рада призначає мера (*linnapea* у містах, *vallavanem* у сільських муніципалітетах) і затверджує формування мером місцевого виконавчого комітету або уряду (*valitsus*). Таким чином, мер є посадовою особою, яка очолює муніципальну адміністрацію, хоча часто цю посаду обіймають кар'єрні політики. Якщо члена ради призначає мер або член місцевого уряду чи на оплачувану посаду в адміністрації, його повноваження як члена ради призупиняються.

ФУНКЦІЇ

79 муніципалітетів

- Муніципальний бюджет
- Освіта
- Соціальне забезпечення
- Послуги охорони здоров'я
- Культура, дозвілля, спорт
- Соціальне житло
- Планування міських та сільських територій
- Туризм
- Громадський транспорт
- Водопостачання, водовідведення, освітлення громадських місць, централізоване опалення
- Навколишнє середовище
- Збір та утилізація відходів
- Утримання доріг і кладовищ
- Місцеві податки

Джерело: СЕМР

Примітка: Наведений перелік не включає спільних функцій, переданих від органів державної влади на рівні повітів у 2017 році, що в більшості випадків здійснюють асоціації муніципалітетів.

Законодавча база і нагляд

Конституція 1992 року надає суттєвий захист місцевому самоврядуванню. У спеціально присвяченому розділі XIV зазначено, що 'усі місцеві питання вирішуються та регулюються органами місцевого самоврядування, які функціонують незалежно у відповідності до закону', і що такі органи наділяються повноваженнями лише за законом або за їхньою згодою. Закон також визначає, що органи місцевого самоврядування мають самостійні бюджети та право стягувати і збирати податки, і що 'видатки, пов'язані з виконанням повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом, фінансуються з державного бюджету'.

Закон про організацію місцевого врядування 1993

року (востаннє змінений у 2020 році) визначає повноваження і функції органів місцевого самоврядування, формування і порядок роботи рад і місцевих урядів, а також загальні положення з таких питань, як аудит і нагляд. Наприклад, цей закон уповноважує муніципалітети здійснювати економічну діяльність або міжмуніципальну співпрацю. Закон також вимагає готувати план розвитку та бюджетну стратегію і створювати ревізійну комісію з членів ради.

У 2019 році Міністерство фінансів сформувало експертний комітет для перегляду законодавства про місцеве самоврядування з метою внесення нового законопроекту у 2020 році. АЕСМ була учасником цих обговорень.

Конституція передбачає, що нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування має визначитися законом. Закон про організацію місцевого врядування визначає три органи, відповідальні за нагляд.

По-перше, Міністерство юстиції здійснює адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. У минулому цим займалися губернатори повітів, але територіальна реформа 2017 року скасувала цю роль. Закон про Уряд Республіки визна-



Естонію вважають лідером у сфері електронного врядування. Наприклад, система e-School дає можливість батькам перевірити домашні завдання та оцінки дітей через інтернет.

чає, що нагляд з боку Міністерства юстиції стосується законності муніципальних актів. У разі порушень Міністерство може надати письмову пропозицію скасувати або змінити відповідний акт. Якщо орган місцевого самоврядування не виправляє ситуацію протягом 30 днів, міністерство може передати справу до адміністративного суду.

По-друге, Канцлер юстиції здійснює нагляд за відповідністю муніципальних актів Конституції та національним законам. Канцлер видає численні пропозиції щодо приведення місцевих актів у відповідність. Як правило, проблеми вирішуються на рівні обміну інформацією з муніципалітетом. Однак, якщо муніципалітет відмовляється відповідним чином виправити власні акти, Канцлер може передати справу до Верховного суду. Канцлер також відповідає за забезпечення дотримання муніципалітетами основоположних прав і свобод, а також принципів належної адміністративної практики.

По-третє, Національна аудиторська служба інспектує діяльність органів місцевого самоврядування відповідно до Закону про аудит на національному рівні. Аудиторська служба перевіряє ефективність і законність використання коштів, але не може оцінювати доцільність використання коштів муніципалітетами.

Вимоги щодо муніципальних бюджетів та бухгалтерського обліку визначені в Законі про управління фінансами місцевого самоврядування та включають, зокрема, заходи забезпечення фінансової дисципліни, у тому числі суворі обмеження щодо дефіциту місцевих бюджетів та боргу. Закон також передбачає, що АЕСМ погоджує з урядом цільові показники загального дефіциту місцевого самоврядування, а зі своїми членами – те, як цей дефіцит розподілятиметься.

Фінанси

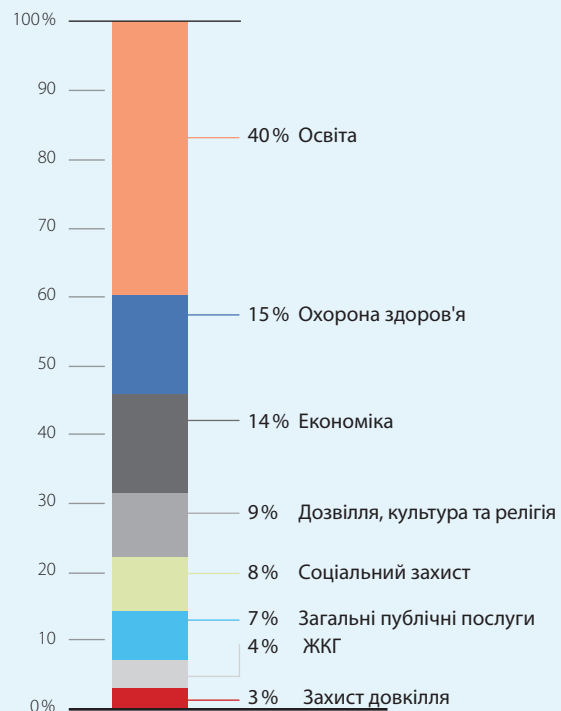
Видатки місцевого самоврядування в Естонії є нижчими ніж середній показник ЄС у термінах ВВП (9,8%), але дещо вищими в термінах частки загальних публічних видатків (25,1%), що відображає невеликий розмір публічного сектору в Естонії в цілому. Освіта, що включає початкові та середні школи, є найбільшим сегментом видатків. Охорона здоров'я також є сферою відпові-

дальності муніципалітетів, але з 2001 року цей сектор забезпечується через публічні акціонерні компанії або фонди.

У 2019 році 60,8% місцевих доходів було одержано від податків, основну частину становили надходження від податку на доходи фізичних осіб. Муніципалітети не впливають на визначення ставки цього податку, що встановлюється на центральному рівні, але одержують частку оподаткованого доходу своїх мешканців. Муніципалітети натомість мають свободу визначати в певних межах ставки податку на землю та деяких інших місцевих податків.

Державні субвенції становили 28,6% місцевих доходів у 2019 році. З них 72% були одержані у формі нецільової субвенції та 11,4% мали цільове призначення і поточні витрати. Фонд фінансового вирівнювання забезпечує решту коштів – 16,6%.

Видатки органів місцевого самоврядування в Естонії (2018)



Джерело: Євростат

Фонд вирівнювання, загальний обсяг якого у 2019 році становив 102 млн євро, надає компенсації муніципалітетам, чії очікувані витрати на надання послуг перевищують прогнозовані надходження від податків. Витрати розраховуються з використанням демографічних та соціальних критеріїв, зокрема чисельність населення у розрізі вікових груп, кількість учнів у старших класах муніципальних шкіл, кількість дітей з інвалідністю та дорослі, які потребують догляду. Фонд відшкодовує 90% різниці, а також надає додаткові кошти, наприклад, малим островам.

Відносини з ЄС

Естонія приєдналася до Європейського Союзу в 2004 році та є найбільшим одержувачем структурних фондів ЄС на душу населення – на період 2014-2020 років розмір виділених коштів становить 3 363 євро. Ці кошти мали істотний вплив на розвиток місцевої інфраструктури, зокрема це стосується очищення стоків та утилізації відходів. Натомість, управління цими коштами здійснюють центральні органи, у консультаціях, але з незначним залученням асоціацій місцевого самоврядування.

Попередники Асоціації міст та муніципалітетів Естонії (АЕСМ) відкрили офіс у Брюсселі у 2005 році. АЕСМ виконує роль секретаріату для Естонської делегації в Комітеті Регіонів, що складається з семи членів і семи заступників. АЕСМ також представлена в таких організаціях, як Рада європейських муніципалітетів і регіонів та Організація субрегіонального співробітництва країн Балтії (BSSSC).



Структурні фонди ЄС мали великий вплив на місцеву інфраструктуру Естонії, зокрема водопостачання та утилізацію побутових відходів.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ

Естонія є першопрохідником у сфері електронного урядування. З 2002 року громадяни одержують електронні ID-карти, прив'язані до бази даних, яка містить податкові звіти, медичні записи, інформацію про освітні кваліфікації та багато іншого. Майже всі державні адміністративні послуги наразі надаються онлайн.

Муніципалітети також мають використовувати цю систему, у тому числі для електронного голосування під час місцевих виборів (з 2005 року). Це поставило певні виклики щодо місцевої інформаційно-комунікаційної інфраструктури та спроможності. АЕСМ відгравала центральну роль у передачі операційних грантів від Міністерства фінансів на підтримку розвитку інформаційно-комунікаційних технологій на місцевому рівні, у тому числі шляхом створення центрів інформаційно-комунікаційної компетентності та стратегічного плану розвитку (остання редакція на 2020-2023 роки).

Очікується, що в результаті виконання стратегії буде розширено користування електронними послугами в муніципалітетах та звужено розрив у розвитку інформаційно-комунікаційних технологій між органами місцевого самоврядування та центральним урядом. Конкретні ініціативи АЕСМ включають:

- VOLIS – електронна платформа, що дозволяє надавати публічні послуги та залучати місцеве населення до прийняття рішень на рівні муніципалітетів
- appa-teada.ee – національний сайт і застосунок, що дозволяє повідомляти про проблеми утримання й експлуатації та автоматично передає цю інформацію до відповідного державного чи місцевого органу
- специфікації мінімальних технічних вимог до інформаційно-комунікаційної інфраструктури органів місцевого самоврядування.

Хоча розвиток у сфері інформаційно-комунікаційних технологій не був офіційною частиною обґрунтування територіальної реформи в Естонії, електронне урядування природним чином створює шлях до збереження доступності місцевої адміністрації, незважаючи на втричі більший середній розмір муніципалітетів.

ФІНЛЯНДІЯ

ФІНЛЯНДІЯ МАЄ ДОВГУ ТРАДИЦІЮ місцевого самоврядування, – починаючи з Середньовіччя, а також часів, коли країна була частиною Шведського королівства та Російської імперії. Після здобуття незалежності у 1917 році муніципальне врядування було закріплено в Конституції 1919 року, хоча функції місцевої влади були обмеженими. З початком утвердження у державі загального добробуту муніципалітетам було передано більше повноважень з надання публічних послуг, хоча і під опікою міністерств. З кінця 1980-х років триває тенденція до збільшення місцевої автономії, важливими рисами якої стали

реформування муніципальних фінансів і зниження державного регулювання.

Протягом останніх років уряд просуває територіальну реформу, вимагаючи від малих муніципалітетів спільно організувати медичні та соціальні послуги і надаючи фінансові стимули тим, хто виявляє бажання об'єднатися. У результаті цих зусиль кількість муніципалітетів скоротилася з 448 у 2001 році до 310 станом на 1 січня 2020 року, хоча ще залишається певна кількість дуже малих муніципалітетів, особливо на архіпелазі та в районах, де мешканці розмовляють шведською мовою.



Внаслідок територіальної реформи кількість муніципалітетів Фінляндії за останні 20 років скоротилась. Проте досі існує низка дуже малих муніципалітетів фінського архіпелагу.

PHOTO Leif Thorin



ОСНОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	303 892 км ²
Населення (2020):	5.53 млн
Густота населення:	18 мешканців на км ²
Форма правління:	республіка
ВВП на душу населення (СКС):	35 170 євро (у 2019 році)

310 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (kunta / kommuner)

Частка жінок серед депутатів:
муніципалітети 39%, регіони 47%.
Частка жінок серед працівників
ОМС: 77%

Середня кількість мешканців:
17 824

Джерело:
Статистичне агентство Фінляндії, 2019 рік.

Найменша кількість
мешканців:
Соттунга 88

Найбільша територія:
Інарі, 15 056 км²

19 РЕГІОНІВ (maakunta / regioner)

Не належать до місцевого
самоврядування, окрім Оланд та
Кайнуу

Найнижчий
рівень ВВП на
душу населення:
Північна Карелія
та Кайнуу,
25 100 євро
(два регіони з
однаковими
даними)

Найменша
територія:
Кауніайнен
5,89 км²

HELSINKI

Найбільша кількість
мешканців:
Гельсінкі, 653 835

Найвищий рівень ВВП на душу
населення:
Гельсінкі-Уусімаа
43 200 євро
(СКС, 2013)

У 2011 році уряд започаткував проведення комплексної територіальної реформи. Експертна група запропонувала нову орієнтовну мапу з 70-100 муніципалітетів на основі таких функціональних критеріїв, як чисельність населення, відстані, які мешканцям доводиться долати, та місцеві фінанси, а також цільову мінімальну чисельність населення на рівні 20 тисяч мешканців. Реформа не передбачала нових повноважень для муніципалітетів; основною мотивацією було підвищення спроможності виконувати чинні повноваження.

Хоча реформа координувалася на центральному рівні, уряд не вдавався до примусового об'єднання. Однак муніципалітети з населенням менше 20 тисяч мали делегувати деякі зі своїх повноважень сусіднім муніципалітетам. Зрештою уряд залишив ці реформаторські зусилля у 2015 році через політичну опозицію. З того часу відбулося кілька добровільних об'єднань.

Наразі Фінляндія має 19 регіонів з обмеженими функціями місцевого самоврядування у сферах регіонального розвитку, планування та просування регіональних інтересів. За винятком автономної провінції Аландські острови, регіональні ради складаються з представників муніципалітетів, які не

обираються шляхом прямих виборів. Держава також має на цьому рівні регіональні державні адміністрації та інші агентства.

Разом з тим протягом останніх років уряди намагалися реформувати систему охорони здоров'я, частково шляхом передачі відповідальності обраним через прямі вибори окружним радам. Ця зміна фокусу деякою мірою зумовлена тим, що не вдалося провести реформу муніципалітетів. Найновіша пропозиція у червні 2020 року передбачає створення 21 округу, яким буде передано надання медичних та соціальних послуг, а також реагування на надзвичайні ситуації, що наразі забезпечується муніципалітетами.

Регіональні ради та функції держави на регіональному рівні також матимуть новий поділ, який буде визначено після консультацій. Уряд планує провести перші окружні вибори на початку 2022 року, а нове законодавство почне діяти з 2023 року.

Фінські муніципалітети користуються високим ступенем автономії як у фінансовому, так і в законодавчому плані. Вони є головними надавачами послуг соціального захисту, які включають вторинну медичну допомогу (наразі). Однак збільшення витрат через старіння населення в останні роки створює труднощі для місцевих фінансів, що призвело до підвищення податків і запозичень.

Асоціації місцевого самоврядування

Асоціація місцевих та регіональних органів самоврядування Фінляндії (AFLRA) була утворена в 1993 році шляхом об'єднання Асоціації міст, Асоціації муніципалітетів, Фінської асоціації шведських муніципалітетів та чотирьох інших асоціацій. Маючи штат близько 170 працівників, AFLRA представляє інтереси муніципалітетів і надає послуги їм та спільним органам, зокрема регіональним радам та іншим органам у сферах охорони здоров'я та освіти. Асоціація також включає Комісію роботодавців

Муніципалітети Фінляндії є головними надавачами послуг соціального забезпечення, що включають також вторинну медичну допомогу (яка в інших країнах зазвичай належить до вищого рівня врядування). Ситуація може змінитися у зв'язку з початком реформи системи охорони здоров'я.



photo istock.com/svetikd

органів місцевого самоврядування, яка представляє муніципалітети як роботодавців.

Основними органами, які приймають рішення, є Делегація у складі 76 членів та Правління у складі 15 членів, які є обраними представниками.

Усі 310 муніципалітетів є членами AFLRA. У бюджеті 2020 року трохи більше 80% доходів становили членські внески, 15% доходів було одержано за рахунок зовнішнього фінансування, 5% від реалізації продукції та послуг з оренди. Асоціація має три дочірні компанії, які провадять консалтингову діяльність, спільні закупівлі, медіадіяльність та організацію заходів.

Що стосується консультацій, то Закон про місцеве самоврядування визначає процес переговорів між центральним урядом та органами місцевого самоврядування, в якому муніципалітети представляє AFLRA. Консультації проводяться щодо 'законодавства про місцеве самоврядування, заходів центрального уряду, які мають широкі наслідки та є принципово важливими для діяльності, фінансів та адміністрування органів місцевого самоврядування, а також координації фінансів'.

Закон про місцеве самоврядування передбачає муніципальні асоціації на субнаціональному рівні у форматі *kuntayhtymät / samkommuner* або 'об'єднаних муніципалітетів'. Три види об'єднань, передбачені законодавством, охоплюють усі муніципалітети: 21 медичний округ, 16 округів спеціального догляду та 18 регіональних асоціацій. При цьому існує набагато більше добровільних асоціацій у таких сферах, як освіта, соціальна допомога, поводження з відходами та водні ресурси, транспорт та майно. Муніципалітети також можуть утворювати інші асоціації та мережі за інтересами.

Contact details:

Kunta Liitto / Kommunförbundet, Toimen linja 14, 00101 Helsinki. Телефон: +358 9 7711
Сайт: <https://www.localfinland.fi>

Місцева демократія

Муніципальні ради (*kunnanvaltuusto / kommunfullmäktige*) обираються шляхом прямих виборів на 4-річний термін. Рада обирає членів свого

правління (*kunnanhallitus / kommunstyrelse*) пропорційно кількості місць, які різні партії мають в раді. Виконавчий орган ради складається з правління та призначених адміністративних співробітників.

Традиційно фінські муніципалітети не мають мерів, і в більшості випадків рада призначає **муніципального менеджера** (*kunnanjohtaja / kommundirektör*), який очолює адміністрацію. Однак прийнята зміна в Законі про місцеве врядування у 2006 році дала змогу муніципальним радам замість цього обирати як мера визначеного представника (*pormestari / borgmästare*), який очолює адміністрацію та є головою виконавчого комітету. Гельсінкі, Тампере, Турку (з 2021 року) та кілька менших муніципалітетів вирішили взяти для себе цю модель.

У структурі правління муніципалітету рада може створювати **комітети** для вирішення питань у конкретних сферах повноважень, зокрема з питань надання медичних і соціальних послуг, освіти, містобудівництва, охорони навколишнього середовища, послуг у сфері культури та дозвілля.

Традиційно фінські муніципалітети не мають мерів, і в більшості випадків рада призначає муніципального менеджера, який очолює адміністрацію. Гельсінкі - одне із винятків.



фото pixabay

МІЖМУНІЦИПАЛЬНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

Міжмуніципальне співробітництво є характерною рисою місцевого самоврядування всіх проаналізованих країн, але особливо тих, де продовжують існувати малі віддалені муніципалітети. Співробітництво може надати змогу досягти економії за рахунок масштабу при наданні певних послуг (наприклад, у сфері поводження з відходами) або залучити більш спеціалізований персонал, ніж в умовах обмеженого населення та бази доходів.

У деяких випадках формальне укладення угод про співпрацю було чітко визначено як альтернатива територіальній реформі. При тому, що в Данії загалом міжмуніципальне співробітництво знизилася з територіальною реформою 2007 року, менші муніципалітети, які не бажали об'єднуватися, були зобов'язані співпрацювати з більшими сусідами в деяких питаннях зайнятості, соціальної політики, реабілітації, спеціальної освіти та екології.

Закони про місцеве самоврядування визначають низку варіантів співробітництва, зокрема спільні комітети та агентства, делегування завдань іншому муніципалітету, компаніям у спільній власності, асоціаціям тощо. Такі закони зазвичай визначають правила щодо управління (часто окремої юридичної особи), нагляду, фінансової відповідальності тощо. При спільному здійсненні функцій та використанні ресурсів муніципалітети та їхні мешканці також природно мають здійснювати спільний демократичний контроль стосовно цього.

Типові сфери співробітництва в різних проаналізованих країнах є різними, що залежить від розміру муніципалітетів, завдань на регіональному рівні (якщо існують) та інших чинників.

Як правило, послуги, що вимагають географічної наближеності та/або високого ступеня політичного контролю, наприклад, освіта для дітей раннього віку, догляд за людьми похилого віку, менше підходять для співробітництва. Послуги, що залежать від технічної інфраструктури, зокрема у сферах транспорту, поводження з відходами, водних ресурсів, можуть більше підходити для співробітництва, хоча нещодавній аналіз показав неочікувано мало переконливих доказів економії витрат.*

У Фінляндії приблизно три чверті *kuntayhtymät* / *samkommuner* займаються питаннями охорони здоров'я, що частково пояснюється відсутністю самоврядних регіонів. У Швеції найбільш типовими сферами міжмуніципальних об'єднань є реагування на надзвичайні ситуації, заходи ринку праці та освіта. Левова частка міжмуніципальних компаній функціонують у сферах майна, послуг для бізнесу, енергетики та екології. У Польщі, де муніципалітети є меншими ніж в середньому серед представлених тут країн (хоча все одно є великими за стандартами ЄС), передача повноважень є звичайною навіть у сферах дошкільної освіти та соціальних послуг. Також існує кількасот міжмуніципальних спілок та компаній у таких сферах, як водні ресурси, поводження з відходами та транспорт.

** "Kommunal samverkan, ch. 13 in Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget, SOU 2020:8. Публікація включає аналіз міжнародних даних та спробу оцінити економію витрат для послуг з реагування на надзвичайні ситуації у Швеції.*

ФУНКЦІЇ

310 муніципалітетів

- Охорона здоров'я (первинна медицина, вторинна медицина, стоматологія)
- Соціальні послуги
- Освіта (дошкільна, початкова, середня, професійно-технічна, освіта для дорослих, бібліотеки)
- Культура і дозвілля
- Спорт
- Територіальне планування
- Будівництво й експлуатація технічної інфраструктури та охорона навколишнього середовища (дороги, енергопостачання, водопостачання та водовідведення, порти та громадський транспорт)
- Бізнес і зайнятість
- Незалежні права оподаткування та фінанси

18 регіональних рад (крім провінції Аландські острови)

- Регіональний розвиток
- Регіональне планування землекористування
- Міжнародні справи регіонів
- Відстоювання інтересів регіонів
- Відповідальність за програми Структурних фондів ЄС та їх впровадження
- Захист і популяризація культури та регіональних традицій
- Сприяння психічному та економічному благополуччю

Автономна провінція Аландські острови

- Освіта
- Культура
- Поліція
- Охорона здоров'я
- Соціальні питання
- Зайнятість

Джерело: CEMR

КВОТИ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ

З 1995 року Закон Фінляндії про рівність жінок і чоловіків передбачає квоти забезпечення гендерної рівності, які стосуються правлінь муніципалітетів, комітетів та органів міжмуніципального співробітництва. Частка жінок і чоловіків у цих органах повинна становити не менше 40% відповідно. Натомість ці положення не стосуються виборних рад. У 2012 році на муніципальних виборах частка жінок-кандидатів становила 38,8%, а частка обраних жінок-членів рад – 36,2%

До 2017 року, коли Фінляндія відзначала столітню річницю права жінок голосувати та змагатися за обрання на місцевих виборах, ці частки трохи зросли – до 39,9% щодо жінок-кандидатів та 39% щодо жінок-членів рад. Частка жінок серед очільників муніципалітетів також становила 39%, що є істотним збільшенням за останні кілька каденцій.

Більш докладна інформація на сайті:
<https://www.localfinland.fi/blog/2018/finland-celebrates-centenary-womens-right-vote-and-stand-municipal-elections>

Законодавча база і нагляд

Конституція Фінляндії 1999 року надає чіткі гарантії місцевому самоврядуванню. У розділі 121 зазначено: 'Фінляндія ділиться на муніципалітети, чії адміністрації ґрунтуються на самоврядуванні їхніх мешканців'. Конституція також надає муніципалітетам право стягувати податки.

Закон про місцеве врядування 2015 року визначає загальний порядок організації виборів, фінансової діяльності, міжмуніципального співробітництва тощо. Обов'язком муніципалітетів є 'підвищувати добробут своїх мешканців і динамічний розвиток відповідних територій', а також 'організація надання послуг для своїх мешканців у спосіб, який є фінансово, соціально та екологічно сталим'. Муніципалітети мають загальне право діяти в силу свого самоврядного статусу, але більшість з їхніх наведених вище функцій визначаються в галузевому законодавстві. Дослідження, проведене Міністерством фінансів у 2013 році, нарахувало 535 законодавчо визначених функцій – від підготовки регіонального плану до спільного несення витрат на функціонування політехнічних коледжів.

Закон 2015 року містить розділ про відносини між державою та муніципалітетами. Міністерство

фінансів здійснює моніторинг діяльності та фінансів муніципалітетів і забезпечує врахування потреб та інтересів місцевого самоврядування при підготовці законодавства, що впливає на муніципалітети. У разі надходження скарг регіональні державні адміністрації можуть проводити розслідування стосовно того, чи діяли муніципалітети відповідно до закону. Ці органи центрального уряду, які мають шість регіональних офісів у континентальній частині країни, а також існує побідна установа – Державний департамент – на Аландських островах. Вони підпорядковуються кільком різним міністерствам, та здійснюють спрямування і нагляд за реалізацією державної політики в таких сферах, як захист довкілля, охорона здоров'я та соціальні послуги.

Методи здійснення нагляду можуть бути різними, залежно від сфери політики, але загалом зазначені органи не мають повноважень скасовувати або змінювати рішення, призначати відшкодування тощо за результатом розгляду скарг. Вони можуть довести свою думку до відома муніципалітету та запропонувати законний спосіб вирішення питання, або офіційно висловити критичну позицію. У деяких сферах, зокрема в освіті, секторальні закони надають наглядовому органу повноваження скасовувати рішення. Іноді нагляд здійснюється спільно з національними агентствами, наприклад, разом з Національним органом нагляду у сферах соціального захисту та охорони здоров'я.

Зрештою, адміністративні суди виносять рішення щодо законності дій муніципалітету, і такі справи можуть порушуватися постраждалою стороною або, якщо це стосується загальних муніципальних функцій, будь-яким мешканцем. Згідно з принципом місцевої автономії загалом суди можуть виносити рішення лише щодо законності рішень муніципалітетів, а незаконні рішення можуть бути лише скасовані, а не змінені. Існує кілька винятків, коли суд може винести рішення або повернути справу на повторний розгляд муніципалітету, наприклад, якщо це необхідно для правового захисту сторони.

Разом зі Швецією Фінляндія є однією з небагатьох країн, де муніципалітети вільні встановлювати базові ставки податку на доходи фізичних осіб для своїх мешканців.

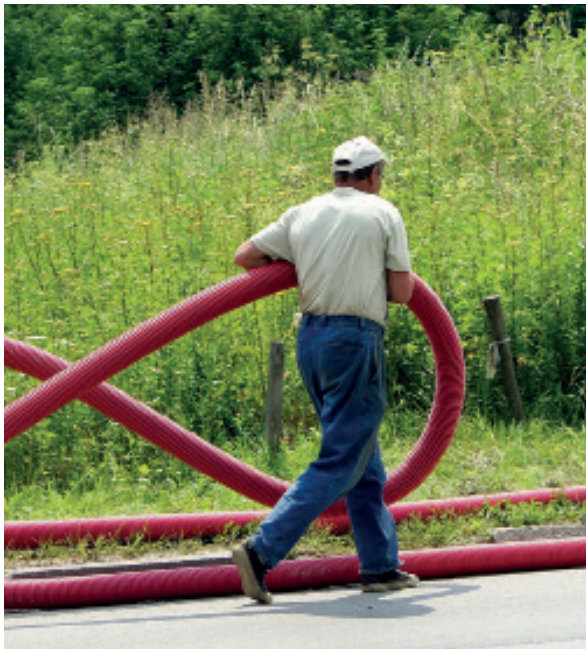


фото рixabay

Крім цього, будь-хто може звернутися зі скаргою до Омбудсмена Парламенту або Канцлера юстиції, які мають юрисдикцію щодо здійснення всієї публічної влади. Омбудсмен може висловити зауваження, винести рекомендацію або порушити кримінальну справу, якщо встановлено, що посадова особа чи орган діяли всупереч закону.

Стосовно фінансової діяльності Закон про місцеве самоврядування визначає загальні вимоги до річних бюджетів, фінансових планів щонайменше на три роки. Формально закріплена процедура консультацій між державою та муніципалітетами також включає обговорення програми муніципальних фінансів, яка готується Міністерством фінансів разом з іншими міністерствами та в консультаціях з AFLRA. При Міністерстві фінансів функціонує делегація з питань муніципальних фінансів та управління, яка здійснює моніторинг місцевих фінансів та забезпечує врахування погоджених планів при прийнятті законодавства та рішень, що впливають на муніципалітети.

Зазначений закон також передбачає спеціальні заходи для муніципалітетів, що перебувають в особливо складних економічних обставинах, кількість яких за останні роки різко зросла (до 56 у 2019 році). Це ті муніципалітети, які не змогли закрити дефіцит бюджету протягом чотирьох років або які мали різке зростання дефіциту за останні два роки, або чий фінанси вважаються проблемними за деякими іншими індикаторами. У такому разі для проведення оцінки призначається група в складі представника Міністерства фінансів, представника муніципалітету та незалежного голови, яка пропонує заходи для забезпечення надання послуг мешканцям. Міністерство фінансів, муніципалітет або не менше 20% місцевих виборців також можуть вимагати проведення спеціального дослідження щодо територіального поділу, за результатом якого можуть бути винесені пропозиції приєднати муніципалітет або його частину до одного чи кількох сусідів.

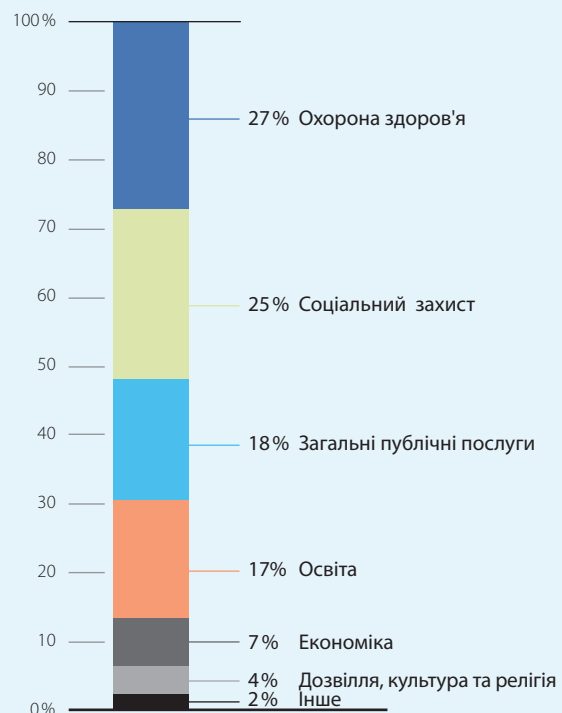
Закон про місцеве врядування вимагає, щоб у раді муніципалітету була створена ревізійна комісія, у складі якої принаймні голова та заступник голови мають бути членами ради. Ревізійна комісія оцінює досягнення радою визначених операційних та

фінансових планових показників, а також вирішує питання фінансових перспектив у разі виявленого дефіциту. Рада також має призначити 'аудиторську асоціацію', яку очолює уповноважений аудитор. Керуючись дорученнями ради та ревізійної комісії, завданням асоціації є проведення аудиту річної звітності з метою забезпечення відповідності дій муніципальної адміністрації закону та рішенням ради.

Фінанси

Видатки місцевого самоврядування у Фінляндії становлять 22% ВВП, або 41,3% загальних публічних видатків. Охорона здоров'я, соціальний захист (включаючи догляд за людьми похилого віку та

Видатки органів місцевого самоврядування у Фінляндії (2018)



Джерело: Євростат

людьми з інвалідністю) та освіта разом становлять більше ніж дві третини місцевих бюджетів.

За даними Статистичного агентства Фінляндії, більше 57% муніципальних доходів у 2019 році становили податкові надходження, більшість з яких (84%) було одержано з податку на доходи фізичних осіб, після чого йдуть частки від податку на прибуток підприємств та податку на нерухомість. Разом зі Швецією Фінляндія є однією з небагатьох країн, де муніципалітети вільні встановлювати базову ставку податку на доходи фізичних осіб для своїх мешканців. У 2020 році ставка податку була в діапазоні від 16,5% до 23,5%, а середній (незважаючи) рівень становив 20,9%. Операційні доходи (включаючи продажі, збори та різні державні гранти на конкретні послуги) становили майже 19% загальних доходів, а загальні державні субвенції – трохи менше 22% доходів.

Переважна частина трансфертів з центрального бюджету визначається відповідно до закону 2009 року щодо 'частки держави' у фінансуванні базових публічних послуг, що включає вирівнювання як доходів, так і витрат. Частка держави спрямована на відшкодування континентальним муніципалітетам (Аландські острови мають власну систему) частини поточних витрат, які передбачені законодавством про соціальний захист, освіту і культуру. Детальний розрахунок на одного мешканця ґрунтується на таких чинниках, як вікова структура населення, рівень захворюваності в розрізі різних медичних станів, рівень безробіття, мови, статус острівного муніципалітету, густота населення та рівень освіти. Загалом держава оплачує (у 2020 році) 25,49% таких витрат, а муніципалітети мають покривати решту потреб у видатках, однак існують додаткові виплати для віддалених районів, Саамського регіону, а також у разі низького рівня економічної самостійності зайнятого населення.

У частині доходів розмір субвенцій коригується з огляду на різниці в податкових надходженнях. Поріг середнього доходу з податків на одного мешканця встановлюється з використанням середньої ставки податку с тим, щоб ставки податку на доходу окремих муніципалітетів не впливали на результат. Муніципалітети з податковими

надходженнями нижче встановленого порогу одержують 80% різниці, а ті, чий надходження вище порогу, сплачують від 30% до 38%. У 2020 році 27 муніципалітетів робили відрахування на загальну суму 676 млн євро, а решта були реципієнтами дотацій на суму 1,46 млрд євро (різниця відраховується від загальної частки держави, тож вплив такої системи є нейтральним). Існує кілька інших коригувань, а також окремий закон про (меншу за розміром) систему трансфертів на освіту та культуру.

Низький рівень економічного росту та збільшення витрат через старіння населення в останні роки створюють все більший тиск на муніципальні фінанси, що призвело до підвищення місцевих податків та запозичень і навіть до кризи, пов'язаної з пандемією Covid-19. У 2015 році уряд встановив цільову верхню межу муніципального дефіциту, яка у 2019 році становила 0,5% ВВП. Закон про місцеве врядування також визначає, що муніципалітети зобов'язані закрити дефіцит балансу протягом наступних чотирьох років. Водночас Конституційна комісія Парламенту в останні роки підтвердила 'принцип фінансування': якщо муніципалітети одержують повноваження, вони також мають бути забезпечені коштами на їх здійснення.

Відносини з ЄС

У 2014 році, через майже два десятиліття після приєднання Фінляндії до Європейського Союзу, Асоціація місцевих та регіональних органів самоврядування Фінляндії (AFLRA) провела дослідження щодо того, як членство в ЄС вплинуло на муніципалітети. Результати дослідження засвідчили, що ЄС впливає на 63% із 535 законодавчих визначених функцій, встановлених Міністерством фінансів – або безпосередньо (через регулювання та директиви ЄС), або опосередковано (наприклад, через стратегії та програми ЄС). Дослідження вибірки з 10 порядків денних місцевих рад виявило, що 53% питань зазнають впливу з боку ЄС. В аналізі діяльності органів прийняття рішень у раді Гельсінкі цей показник становив 47%.

Маючи показник ВВП на душу населення, суттєво вищий за середній показник ЄС, Фінляндія не є великим одержувачем Європейських структурних та інвестиційних фондів. Тим не менш, із загальним обсягом виділених коштів на 2014-2020 роки в розмірі 717 євро на одного мешканця країна одержує більше ніж її скандинавські сусіди, і муніципалітети відіграють важливу роль у програмуванні та реалізації проектів як на національному рівні (через AFLRA), так і через регіональні ради.

AFLRA намагається здійснювати вплив у ЄС, Раді Європи та інших міжнародних організаціях з метою поліпшення умов для місцевого самоврядування у

Фінляндії. Асоціація є членом Ради європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR) і слідкує за роботою інших органів, де її члени є активними, зокрема Асамблеї європейських регіонів, Асоціації європейських прикордонних регіонів та Конференції периферійних морських регіонів Європи. Асоціація виконує роль секретаріату Фінської делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE) та Комітеті Регіонів ЄС, яка складається з дев'яти членів і дев'яти заступників, які представляють муніципалітети, міста та регіональні ради. Делегація має рівне представництво жінок і чоловіків, а її політична конфігурація відображає результати місцевих виборів.



З 1995 року Закон Фінляндії про рівність жінок і чоловіків передбачає квоти забезпечення гендерної рівності, які стосуються правлінь муніципалітетів, комітетів та органів міжмуніципального співробітництва.

фото iStock.com/PeopleImages

ЛАТВІЯ

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ в Латвійській Республіці було запроваджене із здобуттям незалежності у 1918 році, але фактично призупинене з 1934 року до кінця радянського періоду в 1991 році. У результаті реформ 1992 року були прийняті загальний Акт для 586 міст і сільських муніципалітетів та 26 районів другого рівня врядування, нові закони про місцеві вибори та місцеві бюджети, а також проведено добровільне об'єднання першого рівня врядування. Подальша реформа у 2009 році консолідувала місцеве самоврядування в один рівень, який складається із

110 муніципалітетів (*novadi*) і 9 міст (*pilsētas*). У 2020 році Парламент схвалив ще одну комплексну реформу, згідно з якою після місцевих виборів у липні 2021 року Латвія матиме 42 органи місцевого самоврядування – 7 міських муніципалітетів (*valstspilsētas*) та 35 окружних муніципалітетів (*novadi*). Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку запропонувало відповідні зміни ще у 2015 році, звертаючи увагу на існування багатьох малих муніципалітетів. У березні 2019 року Парламент доручив уряду 'продовжити' реформу



Як і у більшості країн нашої публікації, Рига (столиця) - є найбільшим та найбагатшим муніципалітетом.
рното ріхабай



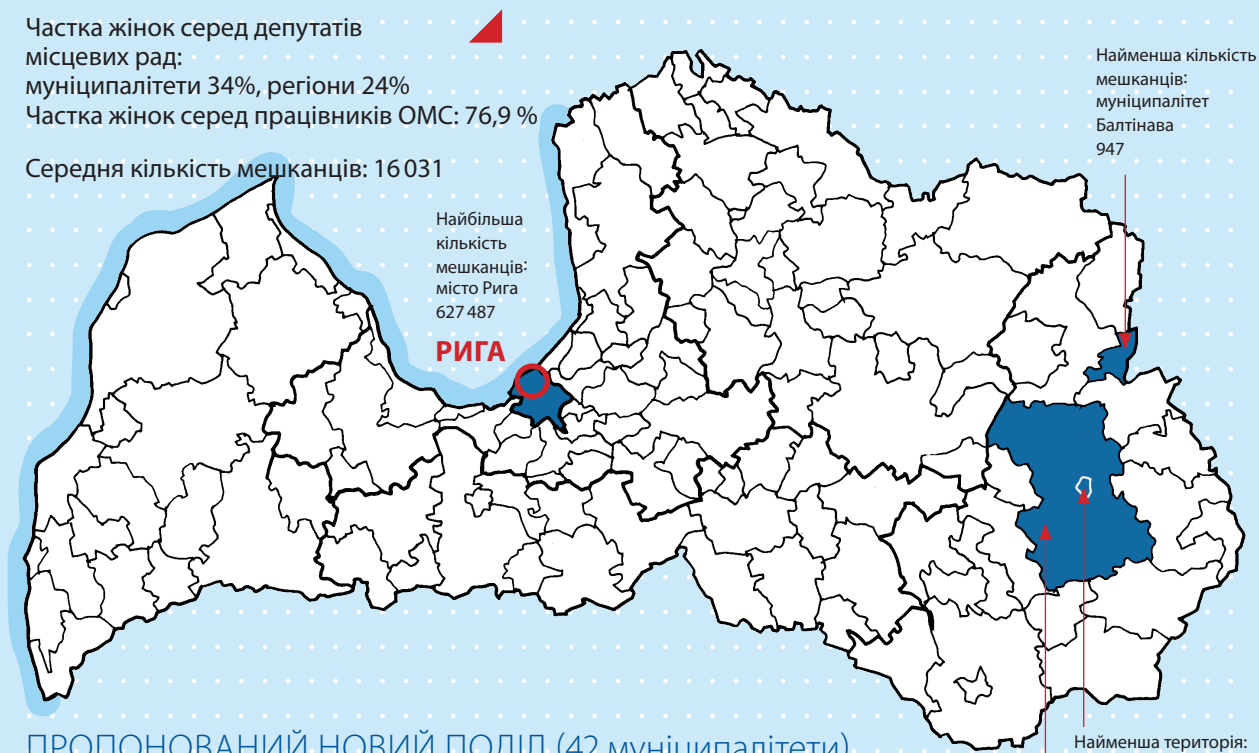
ОСНОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	62 210 км ²
Населення (2020):	1.91 млн
Густота населення:	31 мешканець на км ²
Форма правління:	республіка
ВВП на душу населення (СКС):	22 020 євро (у 2019)

110 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (novadi) та 9 МІСТ (pilsētas) – єдиний рівень

Частка жінок серед депутатів місцевих рад:
 муніципалітети 34%, регіони 24%
 Частка жінок серед працівників ОМС: 76,9 %

Середня кількість мешканців: 16 031



ПРОПОНОВАНИЙ НОВИЙ ПОДІЛ (42 муніципалітети)

Планові регіони

Найвищий рівень ВВП на душу населення: Рига 32 300 євро (СКС, 2017)



Джерело: Центральне статистичне бюро Латвії.

Найнижчий рівень ВВП на душу населення: Латгале 10 300 євро

Джерело: Євростат

Найменша територія: місто Резекне 18 км²
 Найбільша територія: муніципалітет Резекне 2 525 км²

2009 року, а в травні Міністерство оприлюднило законопроект, у якому пропонувалася нова мапа з 35 муніципалітетів. Новий варіант законопроекту, дещо змінений після місцевих протестів, був внесений до Парламенту в жовтні 2019 року, де спеціальна Комісія з питань адміністративно-територіальної реформи остаточно визначила текст закону. Нові ради розпочнуть роботу з 1 липня 2021 року після муніципальних виборів у червні.

Реформа мала на меті створення економічно самодостатніх територій, муніципалітети яких здатні виконувати визначені законодавством функції та надавати якісні послуги населенню, раціонально витрачаючи кошти. Уряд вважав, що багато муніципалітетів все ще не надавали всі необхідні соціальні послуги й мали високі адміністративні витрати. Очікуваними результатами реформи було визначено підвищення спроможності сприяти економічному розвитку та створювати ефективні мережі у сферах освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, а також розбудовувати транспортну і комунальну інфраструктуру.

Утім, реформування 'з гори' зіткнулося з критикою, не в останню чергу з боку асоціації місцевих влад, яка звернулася з офіційною скаргою до Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Після робочого візиту для з'ясування обставин доповідачі Конгресу висловилися критично щодо відсутності вчасних та належних консультацій з муніципалітетами, яких зачіпали зміни, їхніми мешканцями та асоціаціями, і закликали уряд відкласти реформу.

На регіональному рівні в ході реформи 2009 року було скасовано 26 районів і створено п'ять 'планових регіонів', що функціонують під керівництвом, але мають ради, уповноважені приймати рішення, що складаються з обраних представників муніципалітетів. Основні функції регіонів охоплюють просторове планування, громадський транспорт та управління інвестиційними програмами. Остання реформа встановила п'ять адміністративних регіонів для виконання спільних функцій держави та місцевого самоврядування. Окремий закон має бути прийнятий на початку 2021 року для врегулювання цих питань. Муніципалітети відіграють значну роль у забезпеченні соціальних послуг, особливо освіти. Однак вони

великою мірою залежать від центрального уряду в питаннях фінансування, адже більше половини доходів одержують від визначеної частки надходжень податку на доходи фізичних осіб. Більш того, держава нещодавно продемонструвала свої широкі контрольні повноваження, звільнивши мера Риги, після чого Парламент розпустив усю міську раду.

Асоціації місцевого самоврядування

Латвійська асоціація місцевих і регіональних влад (LALRG), заснована в 1991 році, представляє інтереси всіх органів місцевої влади. Членство в Асоціації є добровільним, але всі муніципалітети, крім міста Даугавпілс, наразі є членами. Більшість своїх доходів Асоціація одержує від членських внесків, другим за розміром джерелом доходів є проекти, що фінансуються ЄС, і меншу частку становлять урядові гранти. Асоціація має близько 30 співробітників у центральному офісі в Ризі, а також невелике представництво в Брюсселі.

Асоціація є одним із засновників Муніципального тренінгового центру – неурядової організації, що проводить навчання для представників та персоналу органів місцевого самоврядування. У 2004 році Асоціація утворила компанію 'Муніципальний консалтинговий центр' для надання низки послуг, зокрема, консультацій з фінансових питань та підготовки проектів, що одержують фінансування ЄС.

Найвищим органом прийняття рішень є щорічний Конгрес, який складається з делегатів від муні-



photo Shutterstock.com/Grandpa

Органи місцевого самоврядування зобов'язані утримувати центри надання адміністративних послуг для населення.

ципалітетів. Рада, до складу якої входять усі голови муніципалітетів та шість обраних членів від Ризької міської ради, проводить щоквартальні засідання та керує роботою Асоціації між зборами Конгресу. Між засіданнями Ради управління роботою Асоціації здійснює Правління з 15 членів, до якого входять голова і два заступника голови Асоціації, голови комітетів та члени Ради, що представляють всі типи муніципалітетів.

У законі про місцеве самоврядування визначено, що асоціація, яка представляє більше половини міст і муніципалітетів, має право представляти органи місцевого самоврядування під час обговорень з Урядом. Закон також зобов'язує Уряд координувати з асоціацією всі питання, що зачіпають місцеві інтереси, включаючи законопроекти та фінансові відносини. Це здійснюється у форматі щорічних переговорів між окремими міністерствами та Асоціацією. Кабінет повинен надавати Парламенту протоколи відповідних зустрічей разом із законопроектами, які впливають на місцеве самоврядування, а також має самостійно розглядати будь-які розбіжності між сторонами. Обговорення на високому рівні, наприклад між Головою Асоціації та Міністром фінансів, можуть бути доволі "гарячими", особливо з фінансових питань.

Право на об'єднання передбачено в законі про місцеве самоврядування: 'для виконання завдань, у яких зацікавлені всі або деякі органи місцевого самоврядування, [ці органи] мають право співпрацювати, а також створювати асоціації місцевого самоврядування'. Латвійська асоціація місцевих і регіональних влад виступає в ролі загальної платформи для кількох інших об'єднань, зокрема для сільських рад, центрів регіонального розвитку, муніципалітетів Ризького регіону, виконавчих директорів муніципалітетів, регіонів Латвії, прибережних муніципалітетів та муніципальних менеджерів з питань соціального захисту. У 2001 році дев'ять міст республіканського значення утворили Асоціацію великих міст (*Latvijas Lielo pilsētu asociācija*) для сприяння співробітництву та представництву інтересів її членів у відносинах з центральним урядом та іншими органами.

Контактна інформація:

Latvijas Pašvaldību savienība, Mazā Pils iela 1, Rīga, LV-1050. Телефон: +371 67226536
Сайт: <https://www.lps.lv>

Контактна інформація:

Latvijas Lielo pilsētu asociācija, Mazā Jauniela 5, Rīga, LV-1050. Телефон: +371 67223515
Сайт: <https://www.llpa.lv>

ФУНКЦІЇ

110 муніципалітетів та 9 міст

- Водопостачання та опалення
- Збір та утилізація відходів
- Публічні послуги та інфраструктура
- Управління лісами та водними ресурсами
- Початкова та середня освіта
- Культура
- Громадське здоров'я
- Соціальні послуги
- Охорона дитинства
- Соціальне житло
- Ліцензування комерційної діяльності
- Охорона громадського порядку
- Містобудування
- Збір статистичної інформації
- Громадський транспорт
- Постійне навчання вчителів

Примітка: 'Автономні повноваження', визначені законом.

Джерело: СЕМР

Місцева демократія

Рада (*dome*) є органом прийняття рішень у кожній одиниці місцевого самоврядування, що обирається шляхом прямих виборів на 4-річний термін.

Рада обирає серед членів ради голову (*priekšsēdētājs*), до повноважень якого належить керівництво роботою ради, представництво органу

місцевого самоврядування у відносинах з державою або іншими органами влади та в суді, підписання договорів та видання обов'язкових до виконання розпоряджень працівникам органу місцевого самоврядування. У міжнародному контексті голову ради часто називають мером. За рекомендацією голови рада призначає виконавчого директора (izpilddirektors), який необов'язково має бути членом ради, для управління роботою установ та підприємств місцевого самоврядування.

Закон про місцеве самоврядування вимагає, щоб у раді було створено хоча б два постійні комітети – з питань фінансів та з питань освіти, соціального забезпечення та культури. Більшість мають щонайменше три або чотири комітети, і кожний член ради має входити до складу хоча б одного комітету.

Законодавча база і нагляд

Відносно стисла Конституція Латвії не містить прямого положення про захист місцевого самоврядування, хоча це згадується в контексті прав громадян і Парламенту (наприклад, право запитувати інформацію в органах місцевого самоврядування). Конституція також визначає, що ради обираються громадянами Латвії та громадянами ЄС, які постійно проживають у Латвії. Натомість, Конституційний суд посилається на Європейську хартію місцевого самоврядування як безпосередній інструмент, на основі якого можна тлумачити конституційні принципи місцевого самоврядування. Зокрема, органи місцевого самоврядування можуть посылатися на Хартію при оспоруванні національного законодавства, що не відповідає цьому документу.

Закон про місцеве самоврядування 1994 року доволі докладно визначає повноваження та функції органів місцевого самоврядування та дозволяє їм впроваджувати добровільні ініціативи в інтересах мешканців (якщо це не належить до компетенції інших органів та не заборонено законодавством). Закон також встановлює загальні правила щодо організації роботи, виборів голів та комітетів, функції голів та виконавчих директорів, аудиту, майна, міжмуниципального співробітництва тощо. Окремі акти врегульовують місцеві вибори, статус членів рад, місцеві бюджети та фінансове вирівнювання.

У жовтні 2020 року Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку представило проект нового закону про місцеве самоврядування для громадського обговорення. Новели цього проекту, за поясненням Міністерства, включають запровадження бюджету участі та публічних дорадчих рад для підтримки діалогу між волостями та радами муніципалітетів. Крім цього, пропонується обмежити попередній контроль актів регулювання, які приймають муніципалітети.

Чинний закон уповноважує Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку здійснювати моніторинг діяльності місцевої влади. Акти регулювання, що є обов'язковими для мешканців, загалом повинні подаватися до Міністерства для одержання висновку (щодо їх законності) перед офіційною публікацією. У законі визначено перелік сфер, у яких муніципалітети можуть приймати такі акти, зокрема це стосується будівель, каналізації, громадського порядку та транспорту. Існують також винятки з цього правила, зокрема акти щодо місцевого бюджету подаються лише в порядку інформування. Незаконні акти, які діють, можуть бути призупинені наказом Міністра, після чого рада має прийняти рішення: скасувати такий акт (або його частину) чи оскаржити виданий наказ до Конституційного суду.

Міністр також може припинити повноваження голови муніципалітету за неналежне виконання службових обов'язків, з можливістю оскаржити це рішення у суді. У квітні 2019 року таким чином було відсторонено мера Риги (який пізніше програв апеляцію) на підставі кількох обвинувачень у порушеннях, у тому числі за нецільове використання коштів.

Адміністративні акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду або в деяких випадках до державного органу, делеговані повноваження якого виконує муніципалітет. Законом також визначено, що в частині виконання делегованих повноважень орган місцевого самоврядування представляє Республіку та підпорядковується Кабінету Міністрів.

За певних обставин Парламент може розпустити всю раду, замінивши її тимчасовою адміністрацією на період до проведення нових місцевих виборів. Хоча це трапляється рідко, такі випадки були: останній раз це сталося в лютому 2020 року, коли було розпущено

СУБМУНІЦИПАЛЬНІ ОДИНИЦІ

У світлі чіткої тенденції до укрупнення муніципалітетів у країнах, представлених у цьому огляді, під час проведення реформ місцевого самоврядування часто порушуються питання фізичної відстані між громадянами та адміністративними центрами. У деяких випадках залишаються волості або старостати, такі як *pagasti* в Латвії або *seniūnijos* в Литві, або муніципалітети можуть залишати такі одиниці для забезпечення місцевих послуг та адміністрування у невеликому масштабі.

Приклад Латвії цікавий тим, що латвійський Закон про місцеве самоврядування фактично зобов'язує муніципалітети це робити: 'З метою забезпечення доступності послуг, що надаються місцевою владою, у волостях (*pagasti*) та містах, де немає адміністративного центру органу місцевого самоврядування, місцеві ради створюють адміністрацію волості або міста.'

Закон 2020 року про адміністративно-територіальну реформу передбачає, що окружні муніципалітети можуть бути поділені на міста та волості, й у додатку надає їх перелік. Деякі муніципалітети не мають внутрішнього поділу, але інші можуть налічувати 30 і більше субодиниць. Це означає, що деякі теперішні малі муніципалітети стануть волостями в складі нових, укрупнених одиниць.

міську раду Риги через (серед інших причин) кризи управління відходами. Державний секретар Міністерства прийняв на себе управління тимчасовою адміністрацією.

Близько 10-15% скарг до Омбудсмена пов'язані з органами місцевого самоврядування. Висновки Омбудсмена за результатами розгляду скарг не мають обов'язкового характеру, але його офіс може представляти скаржників у цивільних чи адміністративних судах, подавати звіти до органів влади або подавати звернення до Конституційного суду.

В частині фінансів закон про місцеве самоврядування зобов'язує муніципалітети створювати комісії з фінансових питань на чолі з головою муніципалітету для розгляду проектів бюджетів, проектів, що мають фінансові наслідки, управління майном тощо. Муніципалітети можуть створювати ревізійні комісії, але, крім цього, зобов'язані залучати фінансових аудиторів для перевірки використання

ресурсів згідно з місцевим бюджетом, законності та належності діяльності керівників та посадових осіб муніципальних установ і підприємств.

Міністерство фінансів здійснює моніторинг місцевих фінансів, зокрема позик та кредитних гарантій, на основі щомісячних звітів. З 2009 року запроваджено жорсткий контроль за місцевими позиками: вони мають схвалюватися спеціальною комісією при міністерстві, а довгострокові кредити надаються лише під інвестиційні проекти. Закон про стабілізацію та моніторинг місцевих фінансів передбачає заходи для забезпечення безперервного виконання функцій органів місцевого самоврядування у випадку надзвичайно складної фінансової ситуації. Державна аудиторська служба здійснює нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування стосовно фінансових ресурсів та майна. Міністерство навколишнього середовища та регіонального розвитку може вимагати проведення позачергового фінансового аудиту.



Освіта є найбільшою статтею видатків органів місцевого самоврядування Латвії і дорівнює 39% бюджету.

PHOTO iStock.com/Cathy Yeulet

Фінанси

Видатки місцевого самоврядування в Латвії є дещо вищими, ніж у сусідніх країнах Балтії – на рівні 10,9% ВВП, що також є середнім показником ЄС. Частка місцевих видатків у загальних публічних видатках становить 28%, тобто вище за середній показник ЄС. Як показано на діаграмі, освіта набагато перевищує всі інші сектори в структурі місцевих бюджетів.

За даними Міністерства фінансів, податкові надходження становили 57,7% доходів місцевого самоврядування у 2020 році. Лівова частина цих доходів (84,9%) надходить від частки податку на доходи фізичних осіб, що визначена для муніципалітетів. Наразі ця частка становить 80%, хоча під час теперішніх річних переговорів з Асоціацією (LALRG) уряд пропонує зменшити її до 75%. Більшу частину решти надходжень від податків забезпечує місцевий податок на нерухомість, і муніципалітети мають певну гнучкість у встановленні ставки цього податку.

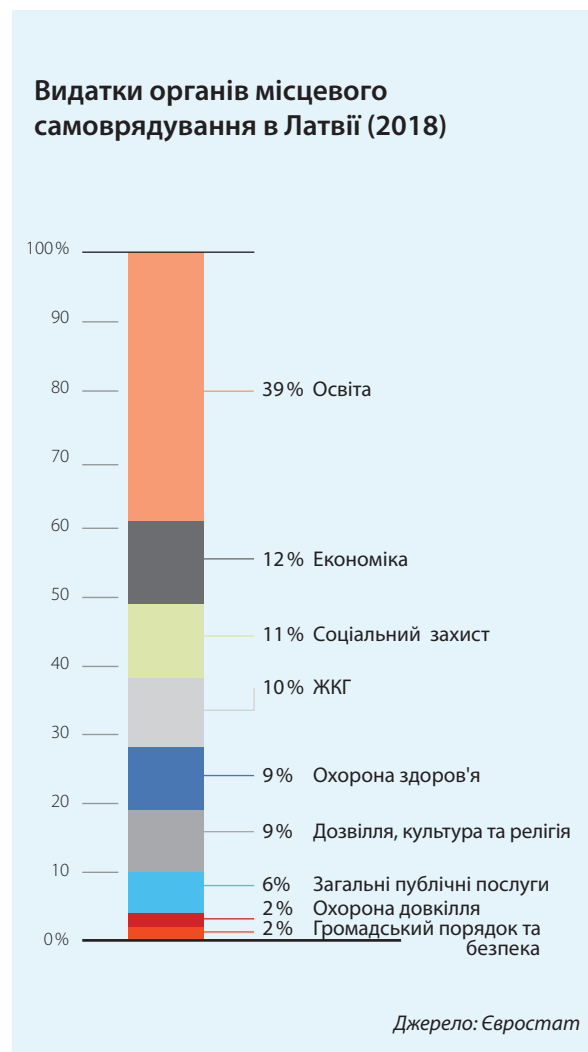
Трансферти становлять 36% загальних доходів,

і більшість є цільовими, включаючи (за даними Казначейства за 2019 рік) близько 16% на співфінансування проектів, які підтримуються ЄС, та інших міжнародних проектів. Основним джерелом нецільових трансфертів є фонд фінансового вирівнювання, і в 2019 році внесок уряду в цей фонд становив трохи більше 12% усіх трансфертів.

Система вирівнювання включає елементи вирівнювання доходів і витрат та базується на формулі, затвердженій у законі 2015 року. Потреби муніципалітетів розраховуються за кількістю мешканців у різних вікових групах (з додатковими коефіцієнтами для таких категорій, як особи, старші працездатного віку, діти дошкільного та шкільного віку) та площею території. У частині доходів основним критерієм є муніципальна база податкових надходжень (очікувані надходження з усіх джерел). По суті система має дві складові: муніципалітети віддають або одержують 60% різниці між скоригованими на основі потреб доходами та середнім показником, а держава додає

кошти на одного мешканця в розмірі від нуля і далі за висхідною у міру зменшення суми скоригованих на основі потреб доходів.

Якщо раніше ця система фінансувалася виключно за рахунок перерозподілу коштів між муніципалітетами, тепер завдяки додатковому надзвичайному внеску держави у 2020 році муніципалітети одержали за рахунок вирівнювання близько 184 млн євро, тоді як 11 муніципалітетів з найвищим рівнем доходів, скоригованих на основі потреб, разом сплатили близько 96 млн євро.



Як і в більшості інших країн, представлених у цьому огляді, система місцевого самоврядування побудована таким чином, щоб уникати 'нефінансованих повноважень', принаймні на папері. Закон про місцеве самоврядування визначає, що 'органи державної влади не мають права доручати органам місцевого самоврядування виконання таких функцій і завдань, для яких не виділяється фінансування'. Тим не менш, органи місцевого самоврядування іноді скаржаться на те, що цей принцип не завжди дотримується, особливо в часи економічної скрути. Після фінансової кризи знадобилося майже десять років для того, щоб доходи місцевого самоврядування відновилися до рівня 2008 року.

Відносини з ЄС

Латвія приєдналася до Європейського Союзу в 2004 році та є одним з основних бенефіціарів Європейських структурних та інвестиційних фондів, одержуючи кошти у розмірі 2 830 євро на душу населення на період 2014-2020 років. Як зазначалося вище, суттєва частка трансфертів органам місцевого самоврядування спрямована на співфінансування проектів ЄС.

Разом з тим, незабаром після здобуття членства в ЄС представник Латвійської асоціації місцевих і регіональних влад написав, що позитивні очікування органів місцевої влади виправдалися лише частково. Причинами цього було названо централізацію охорони здоров'я, більш суворе регулювання інших функцій місцевого самоврядування, обмежену децентралізацію на регіональному рівні, труднощі в співфінансуванні структурних фондів і конкуренцію за ресурси з центральними міністерствами.

Асоціація є активною в європейських об'єднаннях, зокрема Раді європейських муніципалітетів і регіонів, та виконує роль секретаріату для Латвійської делегації в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи та Комітеті регіонів. Делегація складається з семи членів та семи заступників, усі з них є членами міських чи муніципальних рад. При обранні членів враховуються територіальне та гендерне представлення.

ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА

ЗА ОСТАННІ ДВА ДЕСЯТИЛІТТЯ п'ять з восьми представлених в огляді країн – Данія, Естонія, Фінляндія, Латвія та Норвегія – провели суттєві територіальні реформи на муніципальному рівні. У двох інших країнах – Литві та Швеції – раніше проведені реформи вже призвели до укрупнення муніципалітетів, а нещодавні дискусії стосуються можливості реформ на регіональному рівні. У Польщі уряд заохочує об'єднання муніципалітетів, хоча поки що без помітних результатів.

Усі зазначені реформи без винятку були ініційовані на рівні центрального уряду. Типовий процес є таким:

- Уряд заручається політичною згодою на проведення реформи та призначає спеціальну комісію або фахову групу для розроблення ґрунтовної пропозиції та критеріїв щодо нових муніципальних одиниць. Як правило, одним із критеріїв є мінімальна кількість мешканців (з певними винятками для островів та малонаселених територій). Також поширеною темою є функціональне зонування для надання послуг чи соціально-економічного розвитку навколо міських центрів.
- У більшості випадків пропонуються фінансові стимули у вигляді збільшених державних субвенцій та додаткових функцій для нових укрупнених муніципалітетів.
- Після з'ясування широкої ідеї реформи муніципалітети можуть запрошуватися для підготовки або внесення змін до детальних пропозицій, можливо з допомогою регіональних координаторів або призначених урядом посадовців для ведення

переговорів у складних випадках.

- На цьому етапі типовим є проведення публічних консультацій на регіональному рівні або місцевих референдумів щодо конкретних пропозицій. У більшості реформ було передбачено певну гнучкість або навіть винятки у випадках жорсткої місцевої опозиції.
- Після того як законопроект підготовлено, парламентський комітет часто відіграє важливу роль в остаточному визначенні реформи, що також створює подальшу можливість враховувати думки й позиції місцевого рівня.

Ключова відмінність полягає в ступені обов'язковості. Країни, які спробували підхід добровільного об'єднання, зокрема Естонія до 2014 року, Фінляндія з 2001 року, Латвія після 1992 року, Швеція у 1960-х роках, наразі Норвегія та Польща – загалом відчували, що це тривалий процес зі змішаними результатами. Комплексні реформи вдалося завершити, зокрема в Данії (2002–2007) та Естонії (2015–2017), певною мірою завдяки готовності уряду проводити примусові об'єднання, якщо муніципалітети не можуть домовитися між собою.

Разом з цим основною запорукою успіху є справжні місцеві консультації та певний ступінь гнучкості при адаптації пропозицій щодо реформування. Швидкі, примусові реформи, головним рушієм яких є центральний уряд, мають високу вірогідність зіткнутися з опором на підставі місцевої демократії. Усі представлені в огляді країни є підписантами Європейської хартії місцевого самоврядування, стаття 5 якої визначає, що 'межі органів

ОГЛЯД НЕЩОДАВНІХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ У КРАЇНАХ БАЛТІЇ ТА СКАНДИНАВІЇ

	Рік впровадження	Основні події	Середня кількість мешканців у муніципалітеті
Данія	2007	271 муніципалітет об'єднано в 98. 13 округів замінено на 5 регіонів.	Від 20,100 до 55,600
Естонія	2017	213 муніципалітетів об'єднано в 79. У результаті добровільного об'єднання з 1995 по 2014 роки кількість зменшено з 254 до 213.	Від 6,200 до 16,700
Фінляндія	2001–2020	448 муніципалітетів об'єднано в 310 на добровільних засадах. Комплексну муніципальну реформу відкладено у 2015 році; чинна пропозиція стосується прямого обрання окружних рад.	Від 11,600 до 17,800
Латвія	2009, 2021	586 муніципалітетів об'єднано в 119; 26 районів другого рівня замінено плановими регіонами (2009). 119 муніципалітетів об'єднано в 42 (2021).	Від 3,700 до 45,400
Литва	n/a	Посилено роль рад регіонального розвитку з можливістю проведення об'єднання на цьому рівні в майбутньому.	46,570
Норвегія	2014–2020 і наразі триває	428 муніципалітетів об'єднано в 356, здебільшого на добровільних засадах.	Від 11,900 до 15,100
Польща	n/a	Фінансові стимули для об'єднання муніципалітетів, але за останні роки проведено лише кілька об'єднань.	15,500
Швеція	n/a	Пропозиції щодо укрупнення регіонів відкладено у 2016 році.	35,700

місцевого самоврядування не можуть змінюватися без попередніх консультацій з відповідними місцевими громадами, у тому числі шляхом референдуму, якщо це передбачено законодавством⁷.

Навіть коли уряд намагається провести реформу шляхом обов'язкових змін, опір на місцевому рівні може виявитися фатальним, якщо муніципалітети не мають достатніх стимулів для участі. Це частково

пояснює, чому фінська реформа 2011-2015 років так і не була реалізована: суттєво більші муніципалітети по суті не мали перспективи одержати нові повноваження.

Найголовнішим аргументом у нещодавніх процесах об'єднання є те, що великі муніципалітети більш спроможні надавати послуги мешканцям, зокрема у соціальній сфері. І навпаки, малі муніципалітети потерпають від високих адміністративних витрат, нестачі ресурсів та неоптимального масштабу. У деяких країнах як альтернатива об'єднанню було запропоновано обов'язкове делегування повноважень з надання послуг більшим сусіднім муніципалітетам. Одним з аргументів проти об'єднання є те, що більша віддаленість від громадян може послабити місцеву демократію. Це часто спростовується тезою, що потужніше місцеве самоврядування свідчить про те, що більше політичних рішень приймаються на місцевому рівні, тож громадяни мають ширше поле для участі. Завдяки розвитку сучасних технологій та електронного врядування питання відстаней вже не стоїть так гостро, принаймні для адміністративних послуг, і місцева влада є більш доступною для мешканців віддалених територій.

На регіональному рівні також виникає тиск щодо об'єднання, принаймні після завершення укрупнення муніципалітетів. У міру того, як більші муніципалітети стають спроможними брати на себе функції, які раніше забезпечувалися на рівні округів або подібних одиниць, увага на регіональному рівні зосереджується на охороні здоров'я та регіональному розвитку. У цих сферах переважають аргументи на користь більших функціональних зон, зокрема навколо університетських лікарень або регіональних програм, що фінансуються ЄС.

Винятком у цій тенденції є Фінляндія, хоча чинні пропозиції щодо певного збільшення кількості округів (також тісно взаємопов'язані з реформою системи охорони здоров'я) слід розглядати в контексті неуспішної спроби провести комплексну муніципальну реформу. Менші за розміром країни, зокрема країни Балтії, можуть піти шляхом утворення регіональних рад, що обираються опосередковано, тобто складаються з представників муніципалітетів (Латвія, Литва), або шляхом запровадження міжмуні-

ципального співробітництва на регіональному рівні (Естонія).

Хоча це рідко декларується як ціль, фіскальна консолідація після фінансової кризи 2008 року (не беручи до уваги пандемію ковід-19) іноді наводиться як причина адміністративно-територіальної реформи. Тут картина є змішаною, і складно робити висновки без вивчення публічного сектору в цілому. Витрати місцевого самоврядування як частка ВВП зменшилися за останні десять років у половині проаналізованих країн (включаючи дві країни, які провели найбільш радикальні реформи – Данія та Латвія), але в інших зросли, у тому числі там, де спостерігався стрімкий ріст ВВП (наприклад, Естонія).

Як частка загальних публічних видатків витрати місцевого самоврядування зросли у всіх країнах, крім Литви. Це є очікуваним у світлі набуття нових повноважень, адже збільшена частка необов'язково означає належне забезпечення ресурсами. Але в ЄС у цілому витрати місцевого самоврядування зменшилися як частка загальних публічних видатків. Таким чином, територіальне укрупнення у країнах Балтії та Скандинавії йшло паралельно зі збільшенням навантаження на органи місцевого самоврядування в публічному секторі загалом, що відповідає моделі сильного місцевого самоврядування.

ПОДІЛ НАДХОДЖЕНЬ ВІД ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ТА ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ

ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ

Усі наведені в огляді країни мають певну форму фінансового вирівнювання, що спрямоване на згладжування розривів у спроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати добробут і надавати послуги мешканцям. Спільним для цих країн є те, що системи вирівнювання враховують відмінності як у доходах, так і витратах.

У частині доходів ключовою змінною, як правило, є певний показник податкової бази або фіскальної спроможності порівняно з середнім показником по країні. У частині витрат потреби у видатках визначаються з урахуванням широкого переліку географічних, демографічних та соціально-економічних параметрів, таких як фізичні відстані, густота населення, вікова структура або кількість мешканців, що потребують особливої допомоги. Кошти надаються або перерозподіляються відповідним чином на користь тих одиниць, які мають менші доходи.

Попри розмаїття методів та складності деталей, можна виділити два широкі підходи. Перший - імплементація вирівнювання в загальну систему розподілу субвенцій та спільних податків. Другий - створення спеціального фонду вирівнювання, який може бути горизонтальним (перерозподіл між муніципалітета-

ми), вертикальним (фінансованим державою) або змішаним. Чи має вибір методу істотне значення в економічному плані - залишається відкритим питанням, адже держава може досягти однакових фінансових результатів, як розподіляючи субвенції відповідно до потреб, так і зобов'язуючи муніципалітети перерозподіляти кошти між собою. Натомість дизайн системи може впливати на політичну видимість перерозподілу.

Час від часу постає запитання: чи впливає система вирівнювання на місцеві стимули підвищувати чи знижувати податки або сприяти росту та зайнятості? У частині витрат система вирівнювання базується не на фактичних витратах, а на об'єктивних індикаторах, які органи місцевого самоврядування не можуть контролювати, щоб результати не залежали від ефективності на місцевому рівні. У частині доходів зазвичай використовується податкова база, а не фактичні надходження від податків, щоб вирівнювання доходів не залежало від ставок місцевих податків. Винятком з цього правила є Норвегія, де використання фактичних надходжень від податків у формулі вирівнювання передбачає для органів місцевого самоврядування, які знижують податки, наслідки у формі зменшен-

ня обсягів субвенцій. В усіх інших країнах швидше навпаки - держава намагається стимулювати зниження податків у рамках загальної фіскальної дисципліни.

Важко заперечувати, що вирівнювання доходів означає, що адміністративно-територіальні одиниці з жвавою економікою (або стагнацією) не відчують повною мірою позитивних (або негативних) наслідків у частині місцевих доходів. Теоретично можна припускати, що це зменшує мотивацію місцевих урядів сприяти економічному росту. Однак у звіті Національного аудиторського бюро Швеції за 2020 рік йдеться про відсутність емпіричних доказів правильності такого припущення, хоча саме питання варте подальшого дослідження.* Водночас адекватність також є питанням: офіційне дослідження у 2020 році виявило, що система вирівнювання має труднощі із забезпеченням рівних умов надання послуг за межами великих міст, і було рекомендовано провести широкий аналіз.**

* Riksrevisionen, Tillväxthämmande incitament i den kommunala inkomstutjämnningen? (RiR 2020:11).

** Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget (SOU 2020:8).

ПОДІЛ НАДХОДЖЕНЬ ВІД ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) є основним джерелом доходів органів місцевого самоврядування в усіх проаналізованих країнах. Існує істотна різниця між Данією, Фінляндією та Швецією, де органи місцевого самоврядування мають хоча б певний ступінь свободи у встановленні ставок місцевих податків, та іншими країнами, де органи місцевого самоврядування одержують частину надходжень від податків, які сплачують їхні мешканці, але ставку визначає центральний уряд. Тим не менш, в усіх випадках поділ надходжень від ПДФО забезпечує місцевій владі важливе джерело коштів, що не обумовлені цільовим спрямуванням.

Наведена нижче таблиця надає огляд, але складно порівнювати ставки податків без більш докладної картини, що включає неоподатковувані доходи та відрахування. Для дещо простішого порівняння в останній колонці наведені фактичні частки надходжень від ПДФО (з офіційної статистики країн), які можуть бути більшими або меншими, ніж те, про що свідчить ставка податку. Але при цьому також необхідно враховувати соціальні внески та інші (чинні) податки на робочу силу. Наприклад, у Швеції поріг для державного податку на доходи є високим, а відрахування проводяться з частки держави, тому місцева частка є дуже високою. З іншого боку, соціальні внески також є високими (31,42%) і зараховуються в державний бюджет.

Натомість усе рівно вражає те, що в шести з восьми описаних країн регіону більше половини надходжень від ПДФО ідуть на місцевий рівень.

ОГЛЯД ПОДІЛУ НАДХОДЖЕНЬ ВІД ПДФО, 2019 РІК

	Ставка національного ПДФО	Ставка місцевого ПДФО	Місцева частка загальних надходжень від ПДФО
Данія	Ставка державного податку на доходи: 12.1% для доходу від € 6200 плюс ще 15% для доходу вище € 69000	22.5–27.8% (середня ставка 24.93%)	60.8%
Естонія	Фіксована ставка 20% з базовим звільненням від сплати до €6000 для доходу нижче €25200		79.4%
Фінляндія	Прогресивний державний податок від 6% для доходу вище € 17600 до 31,25% для доходу вище € 76100	17–23.5% (середня ставка 19.97%)	66.0%
Латвія	Прогресивна ставка від 20% для доходу до €20004 до 31,4% для доходу вище €62800		80.3%
Литва	20% для зарплат нижче € 104278; 32% вище цього порогу		47.0%
Норвегія ^а	22% - національний податок плюс прогресивний податок від 1,9% для доходу вище с. € 17000 до 16,2% для доходу вище с. € 93800		51.5%
Польща ^б	17,75% для доходу до с. € 19100; 32% вище цього порогу, зі зменшенням до с. €318 для нижчих доходів		46.2%
Швеція	20% - державний податок на доходи вище с. € 48100 та 25% на доходи вище с. € 67600	29,18% – 35,15% (середня ставка 32,19%, з якої 20,7% одержують муніципалітети і 11,49% регіони)	92.3%

Примітка: Податок на доходи від зайнятості визначений національними органами, не враховуючи соціальні внески, страхування на випадок безробіття тощо. Місцева частка надходжень від ПДФО взята з офіційної статистики країн та може дещо відрізнятися від частки, що визначена в законодавстві (див. розділи по країнах). А) Норвезькі муніципалітети також одержують 0,7 відсоткових пунктів з 0,85% податку на розкіш на статки вартістю понад € 141000. Б) Польські органи місцевого самоврядування також одержують 23% податку на доходи підприємств.

Джерело: Національні статистичні агентства, податкові служби та/або міністерства фінансів.

ЛИТВА

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У ЛИТВІ розпочалося за часів Середньовіччя, коли міста одержали право мати власні магістрати та виборні суди присяжних. Міські ради, а пізніше відповідно селищні ради для селян та ради графств для шляхти, продовжували функціонувати в часи Російської імперії. Після здобуття незалежності в 1918 році демократичне місцеве самоврядування було закріплено в Законі про муніципалітети 1919 року, але фактично припинилось з 1940 року на період панування радянського режиму.

Після відновлення незалежності в 1990 році було знову запроваджено демократичні вибори у дворівневій системі повітів, міст республіканського значення, міст районного значення, сіл і старостатів – загалом 581 адміністративна одиниця. У 1994 році було проведено укрупнення зі створенням єдиної системи з 56 самоврядних муніципалітетів (кількість яких у 2000 році збільшилася до 60). Залишаються різні типи муніципалітетів, включаючи деякі районні муніципалітети навколо однойменних міст, але всі вони мають



Після відновлення незалежності Литви в 1990 році було знову проведено демократичні вибори у дворівневій системі місцевого самоврядування. Ці одиниці були консолідовані в 1994 році в єдину систему самоврядних муніципалітетів.

PHOTO iStock.com/Birute Vijeikiene



ОСНОВНІ ФАКТИ

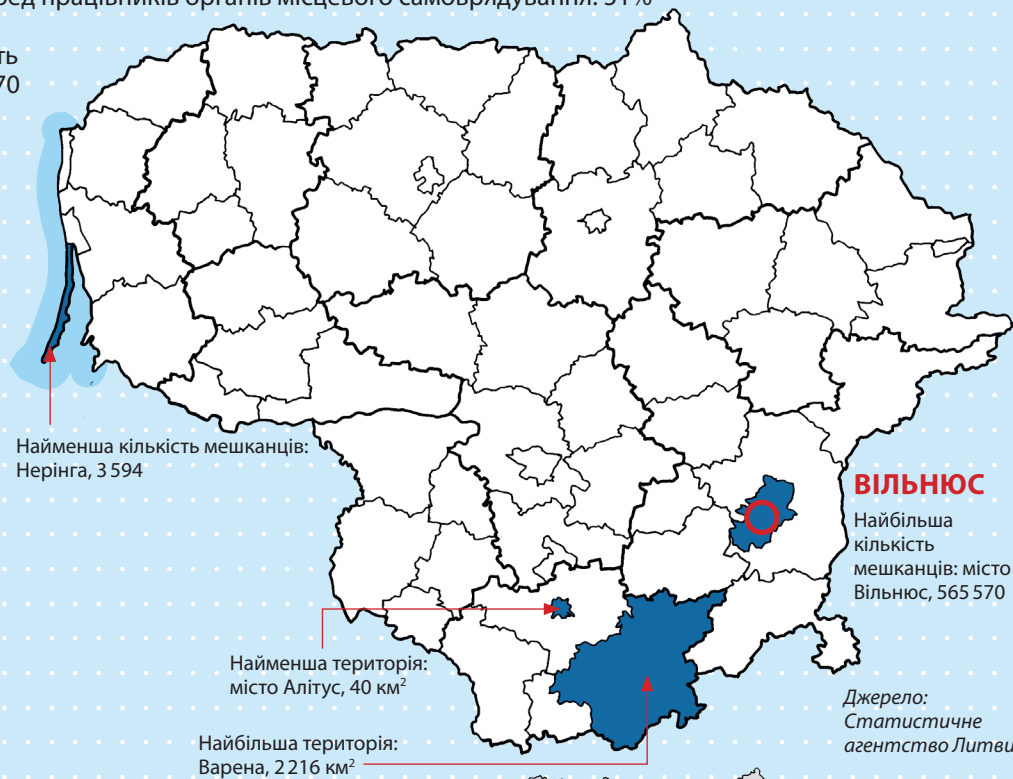
Площа суходолу:	62 650 км ²
Населення (2020):	2.79 млн
Густота населення:	45 мешканців на км ²
Форма правління:	республіка
ВВП на душу населення (СКС):	26 100 євро (у 2019 році)

60 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (savivaldybės) ▼

Частка жінок серед депутатів місцевих рад: 30%

Частка жінок серед працівників органів місцевого самоврядування: 51%

Середня кількість мешканців: 46 570



10 ПОВІТІВ (apskritis) ►

Не належать до місцевого самоврядування

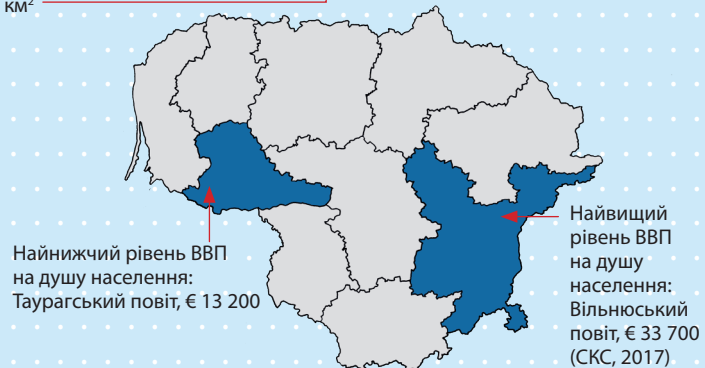




PHOTO PIXABAY

Дебати щодо територіальної реформи протягом останніх років в основному стосувалися регіонального рівня. Десять повітів у Литві – це адміністративні, але не самоврядні одиниці.

однакові функції. Ради можуть залишати старостати на субмуніципальному рівні як філії муніципальної адміністрації для вирішення невеликих за обсягом місцевих питань.

Десять повітів у Литві – це адміністративні, але не самоврядні одиниці. Державні адміністрації, очолювані губернаторами, були розпущені у 2010 році, а їхні функції передані муніципалітетам і центральному уряду. Натомість на рівні повітів залишилися ради регіонального розвитку, роль яких в останні роки було розширено (див. текст нижче).

Дебати щодо територіальної реформи протягом останніх років в основному стосувалися регіонального рівня. Новий закон також уповноважує уряд 'утворити регіони з кількох повітів або муніципалітетів, які межують між собою'. Концепція, розроблена у 2017 році Національною радою регіонального розвитку (орган при Міністерстві внутрішніх прав, у якому також представлено регіональні ради і муніципалітети), залишила відкритою можливість зміни меж, але лише якщо без цього не можна досягти цілей оновленої регіональної політики. Одним із варіантів є утворення укрупнених регіонів, що відповідають новим регіонам NUTS 2 Європейського Союзу в цілях статистики та фінансування. У 2016 році Литва була поділена на два регіони NUTS 2 (один охоплює

Вільнюс, а другий - решту країни, частково для можливості продовжувати одержувати вищий рівень підтримки ЄС іншою частиною країни).

Муніципалітети відіграють особливо важливу роль у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги, хоча у фінансовому плані вони великою мірою залежать від державних субвенцій та частки податку на доходи фізичних осіб, розмір якої визначається на центральному рівні. Витрати місцевого самоврядування в Литві як частка ВВП є найнижчими серед представлених у цьому огляді країн, хоча як частка загальних публічних витратків їх рівень є вищим за середній показник ЄС.

Асоціації місцевого самоврядування

Асоціація місцевого самоврядування Литви (ALAL) була створена в 1995 році в результаті об'єднання чотирьох асоціацій органів місцевого самоврядування, заснованих після відновлення незалежності. За статусом це неурядова, неприбуткова організація, метою якої є представництво спільних інтересів її членів.

Особливістю Литви серед інших представлених тут країн є те, що литовська асоціація визначена в Законі про місцеве самоврядування з власною назвою

(стаття 53): 'Асоціація місцевого самоврядування Литви представляє спільні інтереси муніципалітетів в Уряді, інших державних інституціях та міжнародних організаціях'. Функції асоціації включають консультації щодо законопроектів, які впливають на діяльність муніципалітетів, щорічне обговорення індикаторів бюджетних показників доходів та участь у двосторонній комісії з координації позицій уряду та асоціації.

Найвищим органом прийняття рішень є Конгрес, який складається з делегатів від муніципалітетів, які обираються пропорційно кількості місць кожної партії в місцевих радах. Між зборами Конгресу роботою Асоціації керує Рада, до складу якої входять Президент, Віце-президенти та всі (інші) мери муніципалітетів, які є членами. Виконавчий комітет (21 член) складається з Президента, Віце-президентів, мерів найбільших муніципалітетів та репрезентативні мери інших муніципалітетів.

Усі муніципалітети є членами Асоціації, яка згідно зі статутом фінансується за рахунок членських внесків, асигнувань від держави, муніципальних бюджетів, а також благодійних внесків. Центральний офіс у Вільнюсі має близько 20 працівників, також є невелике представництво в Брюсселі. У 2001 році Асоціація відкрила Навчально-консультаційний центр, що надає послуги муніципалітетам.

Закон про місцеве самоврядування прямо визнає право муніципалітетів укладати договори про спільну діяльність або утворювати спільні підприємства. Розмір муніципалітетів та існування рад регіонального розвитку залишають відносно обмежений простір для міжмуніципального співробітництва, хоча приклади такої практики є у сфері транспорту. Литовська асоціація муніципальних підприємств комунального господарства представляє інтереси саме підприємств, а муніципалітети можуть утворювати об'єднання за спільними інтересами для різноманітних цілей, наприклад, для популяризації маршрутів паломницького шляху святого Якова в Литві.

Контактна інформація:

Lietuvos savivaldybių asociacija, T. Vrublevskio g. 6,
LT-01143 Vilnius. Телефон: +370 85 261 6063
Сайт: <http://www.lsa.lt>

РАДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У половині проаналізованих в цьому огляді країн регіональні ради обираються шляхом прямих виборів. У Фінляндії, Латвії та Литві такі ради обираються у непрямий спосіб – вони складаються з обраних представників муніципалітетів. В Естонії подібну роль відіграють регіональні об'єднання муніципалітетів.

У Литві новий Закон про регіональний розвиток, який набрав чинності у вересні 2020 року, вперше надає радам регіонального розвитку статус юридичних осіб, а також автономні повноваження та фінансову підтримку від держави. Регіональні ради мають бути утворені (до березня 2021 року) щонайменше трьома чвертями муніципалітетів у кожному повіті, які є формальними членами. Соціальні партнери, об'єднання на рівні громад та неурядові організації утворюють дорадчий орган.

Однією з основних функцій ради є підготовка плану регіонального розвитку з гарантованим мінімальним обсягом коштів на реалізацію з призначених для Латвії структурних фондів ЄС (майже 30% за даними асоціації). Ради також просуватимуть співробітництво між муніципалітетами для підвищення ефективності публічних послуг.

ФУНКЦІЇ

60 муніципалітетів

- Муніципальний бюджет, місцеві збори
- Дошкільна, початкова та базова освіта
- Цивільний захист
- Культура
- Навколишнє середовище
- Каналізація
- Житло
- Транспорт, місцеві дороги
- Заходи щодо ринку праці та стимулювання підприємництва
- Первинна медична допомога
- Публічні послуги та управління муніципальним майном
- Просторове планування
- Місцевий розвиток, участь у підготовці програм регіонального розвитку
- Спорт
- Туризм
- Соціальний захист
- Інформаційне суспільство

Джерело: CEMR

Місцева демократія

Ради муніципалітетів обираються шляхом прямих виборів на 4 роки. **Рада** (*taryba*) є головним органом прийняття рішень. До 2015 року члени ради обирали **мера** (*meras*) зі складу ради для виконання обов'язків керівника муніципалітету. З 2015 року мери обираються шляхом прямих виборів, хоча вони залишаються членами ради і залишають за собою відповідні повноваження. До обов'язків мера належить визначення порядку денного засідань ради і представництво муніципалітету в суді, в раді регіонального розвитку та у відносинах з іншими установами.

Рада зобов'язана призначити **комітет** з питань

контролю (внутрішнього аудиту), а кожний член ради повинен входити до складу хоча б одного іншого комітету. Ради також зобов'язані створити щонайменше дві **комісії** – комісію з адміністративних питань та комісію з питань етики. Їх очолюють члени ради, але до їх складу можуть входити державні службовці та представники громади (останні мають становити не менше однієї третини складу комісії з питань етики), а також члени ради.

Директора адміністрації муніципалітету (*administracijos direktorius*) призначає рада за поданням мера та особисто відповідає за виконання законів і рішень національного уряду, а також ради муніципалітету в межах території муніципалітету.

Законодавча база і нагляд

Конституція Литви 1992 року має окремий розділ, присвячений органам місцевого самоврядування, та гарантує 'право на самоврядування...', яке реалізується через ... ради муніципалітетів'. Конституція також надає муніципалітетам право встановлювати місцеві податки та звертатися до суду при порушенні їхніх прав. З іншого боку, основний закон зобов'язує муніципалітети виконувати делеговані повноваження, встановлює нагляд за муніципалітетами представниками уряду та надає парламенту право вводити тимчасове пряме правління за певних обставин. Конституція також передбачає право громадян та організацій оскаржувати до суду дії або акти муніципалітетів, що порушують їхні права.

Закон про місцеве самоврядування 1994 року досить докладно визначає функції муніципалітетів. Ці функції можуть бути самостійними або делегованими – перші є власною відповідальністю рад, а другі – виконуються від імені центрального уряду адміністраціями муніципалітетів. Інші закони доповнюють перелік функцій, і муніципалітети також можуть брати на себе інші функції, не закріплені за державними органами. Закон визначає, зокрема, що муніципалітети готують територіальний, стратегічний та фінансовий плани, надають публічні та адміністративні послуги мешканцям. У законі також передбачено докладні правила, що стосуються рад, комітетів, мерів, виконавчих органів муніципалітетів,

муніципального майна тощо. Інші численні закони регулюють такі аспекти, як місцеві вибори, бюджети, територіальний устрій та адміністративний нагляд.

Відповідно до Закону про адміністративний нагляд, урядові уповноважені, призначені урядом у кожному з десяти литовських повітів, здійснюють нагляд за дотриманням муніципалітетами Конституції, законів та урядових рішень. У разі порушень вони можуть надавати керівнику органу місцевого самоврядування обґрунтовані висновки та рекомендації, а в разі їх недотримання можуть звернутися до суду. Урядові уповноважені також можуть перевіряти проекти нормативних актів, які вносяться на розгляд ради, брати участь у засіданнях ради для інформування її членів.

В окремих сферах інші державні органи також здійснюють функцію нагляду. У соціальній сфері Департамент моніторингу соціальних послуг Міністерства соціального захисту та праці відповідає за дотримання норм, стандартів соціального захисту, умов ліцензування тощо. Іншим прикладом є Державна інспекція з питань захисту даних, що забезпечує виконання вимог у цій сфері.

Відповідно до Закону про місцеве самоврядування мешканці можуть направляти скарги до

Омбудсмена у разі зловживань бюрократичними процедурами з боку муніципальних чиновників. Хоча рекомендації Омбудсмена не мають обов'язкового характеру, офіс Омбудсмена може представити відповідні питання до уваги відповідних державних органів. Закон також передбачає, що мешканці, організації тощо можуть оскаржувати дії або рішення муніципалітету, який порушує їхні права, посилаючись на Закон про адміністративну процедуру.

Що стосується аудиту, то Закон про місцеве самоврядування зобов'язує муніципалітети створити муніципальну контрольно-аудиторську службу зі статусом юридичної особи принаймні з двома посадами державних службовців. Ця служба звітує перед радою та здійснює нагляд за використанням муніципального і державного майна та виконанням муніципального бюджету. Нагляд стосується законності, ефективності, економного розпорядження ресурсами та результативності. Національна аудиторська служба може проводити зовнішню перевірку аудитів. Зазначений Закон також зобов'язує муніципалітети створити службу внутрішнього аудиту, співробітниками якої є державні службовці і яка підпорядковується директору адміністрації.



Як і в інших країнах регіону, муніципалітети Литви відіграють важливу роль у наданні послуг освіти, охорони здоров'я та соціального захисту.

фото Shutterstock.com/Alexander Rath

Фінанси

Видатки місцевого самоврядування в Литві у 2019 році становили 8,6% ВВП, що є найнижчим показником серед представлених у цьому огляді країн. Тим не менш, як частка публічних видатків (24,6%) цей показник є вищим за середній показник ЄС. Освіта та підготовка кадрів, первинна медична допомога і соціальні послуги разом становлять близько двох третин місцевих бюджетів.

За даними Статистичного агентства Литви, 52,1% муніципальних доходів у 2019 році надходили від податків, серед них 92% було одержано від частки податку на доходи фізичних осіб. Решту становлять податок на нерухомість та кілька інших місцевих податків і зборів, щодо яких муніципалітети мають певну дискрецію. Трансферти, які включають нецільові субвенції та цільові субвенції на виконання делегованих повноважень, становлять 39,1% місцевих доходів.

Фінансове вирівнювання закладено в методі розрахунку доходів від спільних податків та розмірів державних субвенцій, який встановлено в Законі про методологію визначення доходів місцевих бюджетів. По суті, муніципалітети з більшим рівнем достатку (чотири у 2019 році) віддають частину свого податку на доходи фізичних осіб, і ці кошти (загалом 307 млн євро у 2019 році) використовуються на вирівнювання як доходів, так і видатків. У частині доходів муніципалітети з доходами від податків менше середнього рівня одержують 90% різниці (загалом 123 млн євро), а в частині видатків решта коштів (184 млн євро) розподіляються серед усіх муніципалітетів згідно з переліком параметрів, що визначають потреби у видатках. Ці параметри включають протяжність доріг, площу територій, розмір забудованих територій, кількість у різних вікових групах (діти дошкільного віку, діти шкільного віку, пенсіонери), розмір шкіл, території зі статусом курортних зон.

Останнім часом обговорення між Латвійською асоціацією та урядом зосереджуються на темі пом'якшення наслідків фінансових труднощів, з якими стикаються муніципалітети. У 2020 році Прем'єр-міністр утворив робочу групу для вивчення питання послаблення обмежень на муніципальні запозичення в цілях інвестиційних проектів, а методологію визначення доходів місцевих бюджетів було змінено таким чином, що держава бере на себе 70% (замість 50%, як раніше)

Local government expenditure in Lithuania (2018)



Джерело: Євростат

тягача будь-якого зменшення доходів від податків, спричиненого рішеннями на державному рівні.

Відносини з ЄС

Литва приєдналася до Європейського Союзу в 2004 році та є одним з основних бенефіціарів Європейських структурних та інвестиційних фондів, одержуючи кошти у розмірі 2 910 євро на душу населення на період 2014-2020 років. Хоча частина цих коштів спрямовується через ради регіонального розвитку, більшість розподіляються на національному рівні, і

конкуренція є дуже жорсткою, особливо для малих муніципалітетів, яким може бракувати спеціалізованих кадрів і коштів для співфінансування.

У другій половині 2013 року в рамках головування Литви в ЄС та спільно з Комітетом Регіонів було видано брошуру, в якій Президент Литви (колишній Комісар ЄС) зазначила: 'Саме місцеве самоврядування безпосередньо впроваджує більш ніж три чверті *acquis communautaire* – і це означає, що місцеве самоврядування є ключовим гравцем у досягненні спільних європейських цілей. Енергозбереження, одна з флагманських ініціатив програми ЄС-2020, наводиться як приклад галузі, де місцеве самоврядування відіграє важливу роль у досягненні спільних

цілей ЄС щодо росту та створення робочих місць.

Асоціація місцевого самоврядування Литви відкрила свій офіс у Брюсселі у 2007 році. Він виконує роль секретаріату Литовської делегації в Комітеті Регіонів, яка складається з дев'яти членів і дев'яти заступників, усі з яких є членами муніципальних рад. Ради регіонального розвитку складають список кандидатур з урахуванням політичного, територіального та гендерного балансу. Асоціація формує остаточний список для затвердження урядом. Асоціація також є членом Ради європейських муніципалітетів і регіонів і координує діяльність Литовської делегації у Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи.



Енергозбереження - одна з флагманських ініціатив, в якій місцеве самоврядування відіграє важливу роль у досягненні спільних цілей з ЄС щодо збільшення робочих місць.

PHOTO iStock.com/Jacek_Sopotnicki

НОРВЕГІЯ

ВИТОКИ СУЧАСНОГО місцевого самоврядування Норвегії закріплені в законі 1837 року, який вимагав, щоб кожний округ, сільський чи міський, сформував муніципалітет з обраними представниками. Ще коли Норвегія була в складі унії зі Швецією, місцеві влади досягли високого ступеня автономії, що дало змогу їм побудувати інфраструктуру та розширити послуги соціального характеру. Обов'язковий податок на доходи був запроваджений у 1882 році і швидко замінив податок на нерухомість як основне джерело місцевих

доходів, при цьому муніципалітети мали свободу щодо встановлення ставок.

Територіальна реформа 1960-х років зменшила кількість муніципалітетів з понад 700 до близько 450, і така консолідація поступово продовжувалася на добровільній основі. У 2014 році уряд започаткував нову муніципальну реформу, і станом на початок 2020 року 119 муніципалітетів об'єдналися у 47, зменшивши загальну кількість з 428 до 356. Парламент прагнув уникнути примусового об'єднання,



Уряд має намір продовжити територіальну реформу в Норвегії. З теперішніх 356 муніципалітетів 21 все ще налічує одну тисячу чи менше мешканців.

PHOTO pixabay



ОСНОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	304 226 км ²
Населення (2020):	5.37 млн
Густота населення:	18 мешканців на км ²
Форма правління:	конституційна монархія
ВВП на душу населення (СКС):	45 720 євро (у 2019 році)

356 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (kommuner)

Частка жінок серед депутатів місцевих рад:
 муніципалітети 39%, округи 43%
 Частка жінок серед працівників органів місцевого самоврядування: 76%

Середня кількість мешканців: 15 077

Джерело:
 Статистичне агентство Норвегії,
 січень 2020 р.

Найменша кількість мешканців:
 Утсіраа, 198

Найменша територія: Квітсьой, 6.28 км²

ОСЛО
 Найбільша к-сть мешканців:
 Осло, 693 494

Найбільша територія:
 Гуовдагейдн Кьютокейну, 8 969 км²

11 ОКРУГІВ (fylkeskommuner)

Джерело: Євростат
 Примітка: Дані ВВП для нових округів ще немає

Найвищий рівень ВВП на душу населення:
 Осло, € 63 800 (СКС, 2017)

Найнижчий рівень ВВП на душу населення: Еуст-Агдер, € 26 200
 З 1 січня 2020 року Еуст-Агдер об'єднано з Вест-Агдером та є частиною округу Агдер. Дані про найнижчий рівень ВВП на душу населення наведені за період до об'єднання та стосуються лише Еуст-Агдера.

але муніципалітети заохочуються до об'єднання фінансовими стимулами та новими функціями для укрупнених, більш спроможних одиниць.

Цей процес розпочався у 2014 році з експертного вивчення питання, результатом якого стали такі рекомендації: мінімальний розмір спроможного муніципалітету має становити 15-20 тисяч мешканців; їх структура - відображати функціональні сфери суспільного розвитку; мікроменеджмент з боку держави має бути замінено на більшу місцеву політичну участь. У 2015 році уряд запропонував нові повноваження укрупнених муніципалітетів в основному у сферах соціального захисту та місцевого розвитку. У 2016 році окружні губернатори висловили свої думки щодо можливих об'єднань на їх території.

З 2015 року до початку 2017 року проводилися міжмуніципальні переговори та місцеві референдуми, а в червні 2017 року Парламент схвалив новий територіальний поділ та повноваження. Кілька об'єднань відбулося у 2017-2018 роках, але більшість нових муніципалітетів почали повноправно функціонувати з січня 2020 року після місцевих виборів у 2019 році. У більшості випадків об'єднання були добровільними, але 13 малих муніципалітетів були об'єднані примусово, коли вони відхилили пропозиції, схвалені їх сусідами. У 2018 році Парламент схвалив економічні стимули для тих, хто вирішив об'єднатися, у тому числі одноразові виплати загальним розміром 1,6 млрд норвезьких крон (близько 145 млн євро), навіть ще до офіційного утворення нових одиниць. Крім цього, Парламент затвердив зміни до урядової системи субвенцій, передбачивши для об'єднаних муніципалітетів протягом 15 років компенсацію за будь-які втрати коштів базових субвенцій або додаткових дотацій малим муніципалітетам.

Задекларованими цілями реформи були якісні та рівні послуги для мешканців, повний та збалансований розвиток громад, сталі та фінансово потужні муніципалітети, посилена місцева демократія. Уряд має намір продовжувати реформу: з теперішніх 356 муніципалітетів 21 все ще налічує одну тисячу чи менше мешканців.

На регіональному рівні норвезькі окружні ради обираються під час прямих виборів з 1975 року, однак їх роль менша порівняно з муніципалітетами, осо-

бливо з 2002 року, коли відповідальність за лікарні була передана центральному уряду. Паралельно з муніципальною реформою у червні 2017 року Парламент схвалив кілька об'єднань округів, скоротивши їх кількість з 19 до 11 станом на січень 2020 року. Звичайно, окружні ради брали участь у відповідних дискусіях, хоча не всі залишилися задоволеними результатом.

Що стосується фінансів, органи місцевого самоврядування сьогодні є менш автономними, ніж це було в 19-му столітті, адже на практиці вже не можуть встановлювати ставки податку на доходи. Тим не менш, доходи від спільних та власних податків разом з великими блоковими грантами забезпечують їм високий ступінь свободи у розпорядженні власними ресурсами. Нещодавні законодавчі зміни закріпили принцип місцевого самоврядування у Конституції та Законі про місцеве самоврядування, що відображає потужну роль місцевої влади в забезпеченні соціального добробуту, а також як роботодавців для близько 20 відсотків працездатного населення.

ФУНКЦІЇ

356 муніципалітетів

- Охорона дитинства
- Початкова та середня освіта
- Охорона здоров'я
- Соціальні послуги
- Культура і дозвілля
- Технічна інфраструктура
- Місцеве планування

11 округів

- Середня освіта
- Регіональний розвиток
- Транспорт і навколишнє середовище
- Торгівля і промислова політика
- Культура
- Стоматологічна допомога

Джерело: CEMR



Як відсоток від ВВП видатки місцевого самоврядування у Норвегії є нижчими, ніж в інших Скандинавських країнах частково через те, що уряд відповідає за лікарні.

PHOTO Freepik.com

Асоціації місцевого самоврядування

Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад (KS) була створена в 1972 році шляхом об'єднання Спільки міст Норвегії та Норвезької асоціації сільських муніципалітетів. Норвезька асоціація представляє всі муніципалітети та округи, а також близько 500 муніципальних компаній як організація, що відстоює інтереси своїх членів, і як об'єднання роботодавців.

Асоціація має близько 260 працівників у центральній офісі в Осло, регіональних відділеннях по всій Норвегії, а також у представництві в Брюсселі. Усі муніципалітети та округні ради є членами. В останньому бюджеті 75% доходів становили членські внески, а 25% було одержано з інших джерел, включаючи реалізацію цифрових рішень та надання правової допомоги членам. Асоціація також володіє низкою компаній, що надають послуги членам та іншим клієнтам, включаючи консалтинг, видавничу діяльність, видання щотижневої газети, навчання та оренду майна.

Найвищим органом прийняття рішень є Національна рада, що скликається кожні чотири роки після місцевих виборів та складається з близько 240 делегатів від муніципалітетів, округних рад та компаній. Делегати обираються на засіданнях округів, де також обираються округні правління. Національне правління, до якого входять члени виконавчого

комітету, представники всіх округних правлінь і 18 представників муніципалітетів, проводить щонайменше 10 засідань на рік. Щоденною роботою Асоціації керує виконавчий комітет, до складу якого входять обрані представники та один представник від муніципальних компаній.

Асоціація та уряд мають офіційно визначений формат консультацій для діалогу та співпраці. Це також включає зустрічі на високому рівні, двосторонні угоди про співробітництво та участь Асоціації у проведенні розрахунку витрат. Основні зустрічі проводяться весною до того, як Міністерство місцевого самоврядування, Міністерство фінансів та Асоціація погодять бюджетну програму для муніципалітетів на наступний рік; потім з усіма відповідними міністерствами до внесення доопрацьованого проекту державного бюджету та програми для місцевого самоврядування; та восени також з відповідними міністерствами. Положення обсягом 30 сторінок визначають порядок цих зустрічей та залучення Асоціації до проведення розрахунку витрат, експертного вивчення та обговорення законодавчих питань тощо.

Закон про місцеве самоврядування прямо передбачає різні форми міжмуніципального співробітництва. У звіті Асоціації за 2013 рік зазначалося 850 прикладів формального співробітництва, у тому числі утворення окремих комітетів для вирішення

спільних завдань, делегування завдань іншим органам місцевого самоврядування, утворення об'єднань муніципалітетів та міжмуніципальних підприємств. Муніципалітети також можуть утворювати об'єднання за спільними інтересами, прикладами чого є Асоціація віддалених муніципалітетів (100 членів) або Асоціація муніципалітетів у сфері інформаційної безпеки (300 членів – муніципалітети, округи, міжмуніципальні утворення, представники галузі).

Контактна інформація:

KS (officially Kommunesektorens organisasjon), Haakon VIIIs gt. 9, 0161 Oslo. Тел.: +47 24132600. Сайт: <https://www.ks.no>

Місцева демократія

Прямі вибори до муніципальних і окружних рад проходять у Норвегії кожні чотири роки, посередині терміну повноважень національного парламенту.

Закон про місцеве самоврядування визначає дві моделі організації влади. У 'традиційній' системі **рада** (*kommunestyre* в муніципалітетах, *fylkesting* в округах) є найвищим органом прийняття рішень та обирає **виконавчий комітет** (*formannskap, fylkesutvalg*). Комітет складається щонайменше з п'яти членів ради, які представляють партії пропорційно результатам місцевих виборів. До їх обов'язків належать підготовка чотирирічного економічного плану і бюджету. Рада також обирає **голову** (*ordfører*) і може створювати комітети, наділяючи їх повноваженнями щодо прийняття рішень. Крім цього, муніципалітет або округ зобов'язаний найняти **головного виконавчого директора** (*administrasjonssjef*), який очолює адміністрацію, має забезпечувати належну підготовку і виконання рішень ради, а також може бути уповноважений приймати рішення з питань, що не мають принципового характеру.

За іншою моделлю, більшість у раді, а саме не менше двох третин її членів, може вирішити запровадити 'парламентську систему', коли політична більшість обирає **уряд** або **виконавчу раду** (*kommuneraad*), що виконує роль найвищого адміністративного органу замість головного виконавчого директора. Обрані до уряду посадовці повинні

залишити будь-яку іншу посаду в муніципалітеті чи окрузі на період своїх повноважень. Рада може уповноважити уряд приймати рішення з усіх питань, якщо інше не передбачено законом. Кілька міст і округів прийняли цю модель, яка надає уряду значно ширші виконавчі повноваження порівняно з виконавчим комітетом у традиційній моделі. З іншого боку, уряд може бути відправлений у відставку голосуванням ради у повному складі. Крім цього, рада може прийняти рішення про повернення до традиційної системи простою більшістю голосів.

Норвезькі муніципалітети вже не мають мерів як таких, але цей титул використовується в міжнародному контексті для позначення найвищої адміністративної посади, зокрема головного виконавчого директора або голови виконавчого комітету.

Законодавча база і нагляд

Упродовж двох століть місцеве самоврядування не згадувалося в Конституції Норвегії 1814 року, але нова редакція 2016 року офіційно закріпила за мешканцями 'право управляти місцевими справами через місцеві, демократично обрані органи' (стаття 49). Також новий Закон про місцеве самоврядування у 2018 році вперше закріпив принцип місцевого самоврядування. Закон визначає відносини між національним та місцевим рівнями врядування, що включає принцип субсидіарності, вільне розпорядження місцевими доходами та обмеження втручання у справи місцевого самоврядування крім того, що є необхідним для досягнення загальнодержавних цілей.

Закон визначає правила для органів рад та адміністрацій (як муніципальних, так і окружних), міжмуніципального співробітництва, фінансових планів і бюджетів, аудиту, нагляду та муніципальних підприємств. Окремі закони описують функції органів місцевої влади в різних секторах, а також широкий спектр інших питань, таких як місцеві вибори, межі територіальних одиниць та свобода інформації. У законодавстві немає положення про загальні повноваження муніципалітетів, але вони можуть і здійснюють більше того, що прямо визначено як функції місцевого самоврядування, якщо це

відповідає місцевим інтересам і така діяльність не належить до повноважень іншого органу влади.

Згідно із Законом про місцеве самоврядування губернатори округів відповідають за нагляд за законністю дій органів місцевого самоврядування під час виконанні своїх обов'язків, але лише з питань, щодо яких закон передбачає такий нагляд. Губернатори також координують здійснення нагляду іншими державними органами, якщо це передбачено галузевими законами (зокрема, щодо інспектування у сфері праці, якості харчових продуктів, захисту даних).

Закон 2018 року також уперше надав органам місцевого самоврядування право оскаржити рішення наглядових органів згідно з процедурою, передбаченою в Законі про публічну адміністрацію. Суб'єктом оскарження є безпосередньо вищий адміністративний орган відносно того, який виніс оскаржуване рішення. Також існує можливість оскарження до суду, принаймні після того, як буде вичерпано можливість адміністративного оскарження.

Закон про публічну адміністрацію також дозволяє оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування особам, стосовно яких прийнято таке рішення або які мають відповідний законний інтерес. Суб'єктом оскарження є міністерство, якщо рішення прийнято радою, або рада, якщо рішення прийнято



29% видатків місцевих бюджетів Норвегії припадають на соціальний захист (догляд за дітьми та людьми похилого віку).

PHOTO iStock.com/Pamela Moore

місцевим адміністративним органом. Омбудсмен також може приймати до розгляду скарги на дії органів місцевого самоврядування після вичерпання адміністративних способів правового захисту.

Крім нагляду, Закон також передбачає, що міністерство може перевіряти законність рішень ради за зверненням трьох або більше її членів або з власної ініціативи (за наявності конкретних підстав). Це стосується лише правових питань (зміст, повноваження, процес), але у разі виявлення невідповідностей, які роблять рішення недійсним, міністерство повинно його анулювати.

Стосовно фінансів Закон про місцеве самоврядування вимагає створення контрольної комісії в усіх органах місцевого самоврядування для повсякденного моніторингу фінансового менеджменту та забезпечення належного аудиту фінансової звітності. Комісія складається щонайменше з п'яти членів, включаючи хоча б одного члена ради, але до її складу не може входити голова ради та інші посадовці, відповідальні за прийняття рішень. Головою комісії не може бути представник тієї ж самої партії або політичної сили, що і голова ради. Також ради зобов'язані забезпечувати професійний аудит фінансової звітності та різних аспектів діяльності шляхом призначення аудитора або в рамках міжмуниципального співробітництва, або на інших договірних умовах.

Закон про місцеве самоврядування встановлює вимоги до фінансових планів, річних бюджетів, річної звітності та фінансового менеджменту. Бюджет має бути збалансованим, операційні витрати повинні покриватися поточними доходами. Дефіцит зазвичай має бути закрито протягом наступного року після виникнення, запозичення дозволяються на капітальні інвестиції та деякі інші цілі, але кредити мають виплачуватися щороку.

Уряд має додаткові повноваження у разі економічного дисбалансу органу місцевого самоврядування (наприклад, запланований дефіцит операційного бюджету або сукупний дефіцит балансу більше ніж 3% операційних доходів). Міністерство в такому разі має перевірити законність рішень про річний бюджет або кредитних договорів, а рада повинна затвердити план заходів для збалансування фінансів.

Фінанси

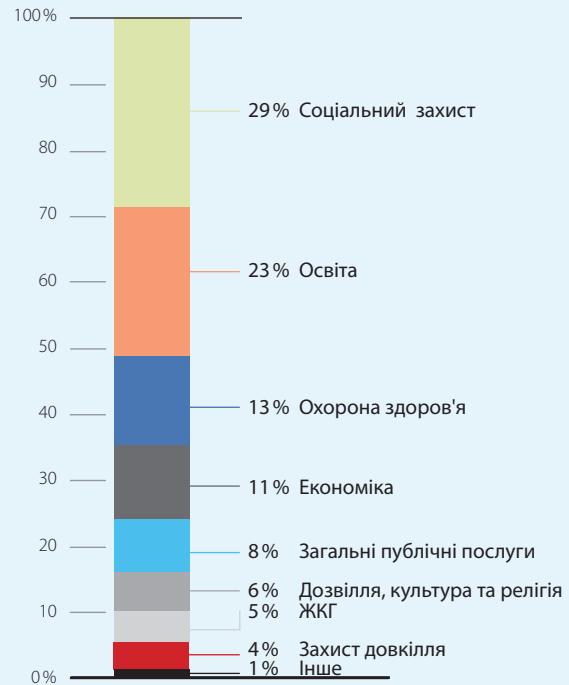
Видатки місцевого самоврядування в Норвегії становили у 2019 році 17,7% ВВП, або 34,2% загальних публічних витрат, що є дещо нижчим, ніж в інших скандинавських країнах. Центральний уряд відповідає за університети і лікарні, але освіта і охорона здоров'я все рівно становлять суттєву частку місцевих бюджетів. Найбільша частка витрат припадає на соціальні послуги.

За даними Міністерства місцевого самоврядування та модернізації, муніципальні доходи складаються в основному з податкових надходжень (40%), загальних державних субвенцій (34%), цільових трансфертів (5%), плати й зборів з користувачів (14%) та відшкодування ПДВ (5%).

Основним джерелом податкових надходжень є податок на доходи фізичних осіб. У 2020 році національна ставка становила 22%, з яких 11,1% призначено муніципалітетам, а 2,45% округам. Податок на розкіш у розмірі 0,7% (на суми більше 1,5 млн норвезьких крон) також сплачується в муніципальний бюджет. Ці максимальні ставки визначає щороку Парламент. Органи місцевої влади в принципі можуть встановити нижчу ставку, але це майже ніколи не трапляється, оскільки в такому разі уряд зменшує обсяги субвенцій на відповідну суму (як сталося нещодавно, коли один муніципалітет у 2019 році вирішив скоротити податок на розкіш до 0,2%). Причина цього в тому, що система фінансового вирівнювання (див. нижче) базується на фактичних доходах від податків, і тому вважається несправедливим, щоб один орган місцевого самоврядування одержував компенсації від інших просто через те, що скоротив податки.

Муніципалітети також можуть стягувати місцеві податки на нерухомість і за користування природними ресурсами. До 2007 року податок на нерухомість здебільшого обмежувався міськими територіями і тому не був доступним для всіх муніципалітетів. З того часу сфера охоплення розширилася, і в 2020 році 319 муніципалітетів з 356 вирішили встановити податок на нерухомість, що становило майже 8% муніципальних доходів від податків. Муніципалітети мають певну гнучкість у визначенні ставки податку на нерухомість, зокрема у 2020 році це було в межах від 0,1 до 0,5%.

Видатки органів місцевого самоврядування в Норвегії (2018)



Джерело: Євростат

Фінансове вирівнювання вбудовано в систему державних субвенцій, що визначається кожного року в 'зеленій книзі' обсягом 300 сторінок. Вирівнювання проводиться як в частині доходів, так і в частині витрат та спрямоване на забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування надавати послуги своїм мешканцям на однаковому рівні. По суті, всі органи місцевого самоврядування одержують базову суму в розрахунок на одного мешканця, яка доповнюється та коригується. Одержана таким чином сума помножується на індекс, що враховує 24 параметри, такі як вікова структура населення, відстані, особи з особливими медичними або соціальними обставинами тощо. Для муніципалітетів у 2020 році чистий

вплив системи становив перерозподіл 7,5 млрд норвезьких крон (близько 680 млн євро), при цьому 68 муніципалітетів сплачували в систему, а 288 були одержувачами коштів.

У частині доходів вирівнювання здійснюється на основі податкових надходжень. Округи одержують або віддають 87,5% різниці між їхніми доходами на одного мешканця та середнім показником по країні, а муніципалітети одержують або віддають 60% різниці, при чому муніципалітети з доходами нижче 90% від середнього показника, одержують ще 35% цієї різниці. Останній елемент фінансується додатковим внеском усіх муніципалітетів, тож всі внески та всі одержані суми є повністю збалансованими. У 2019 році таким чином було перерозподілено 9,8 млрд норвезьких крон (близько 880 млн євро), при цьому 74 муніципалітети сплачували в систему, а 349 були одержувачами коштів.

Відносини з ЄС

Норвегія проголосувала проти приєднання до ЄС на референдумі 1994 року, але залишається членом Європейського економічного простору (ЄЕП), що передбачає подібні права та обов'язки щодо єдиного ринку ЄС (див. текст у рамці).

Норвезька асоціація місцевих і регіональних влад (KS) відкрила свій офіс у Брюсселі в 1993 році і є активною в таких організаціях, як Рада європейських муніципалітетів і регіонів та Європейський центр роботодавців і підприємств, які надають публічні послуги (СЕЕР). Як країна, яка не є членом ЄС, Норвегія не має місця у Комітеті Регіонів, але Асоціація та обрані представники беруть участь у консультативному комітеті з питань Європейської зони вільної торгівлі (ЄЗВТ) (для профспілок і роботодавців) та Форумі ЄЗВТ-ЄЕП обраних представників місцевих і регіональних влад.

НОРВЕГІЯ І ЄС

Можна було б очікувати, що в Норвегії органи місцевого самоврядування зазнають меншого впливу з боку ЄС, ніж в інших представлених в цьому огляді країнах. Натомість в обмін на рівний доступ до єдиного ринку, Норвегія мусить впроваджувати правила, що визначаються країнами ЄС у таких сферах політики, як конкуренція, захист навколишнього середовища, соціальне забезпечення та вільне пересування. Норвегія також робить фінансові внески для заходів з подолання нерівності у Європейському економічному просторі (ЄЕП) та для участі у деяких програмах, що фінансуються ЄС.

Отже, муніципалітети в Норвегії мають багато викликів і можливостей, подібних до тих, з якими стикаються інші країни ЄС. Вони є активними в таких напрямках, як транскордонне співробітництво, відновлювана енергетика, культурна столиця Європи та молодіжні обміни, що, як і повсюди, є легшим для тих, хто має більші організаційні ресурси. Муніципалітети також зобов'язані впроваджувати або дотримуватися правил ЄС у таких сферах, де місцева влада часто стикається з труднощами, зокрема це стосується державної допомоги, публічних закупівель, законодавства про працю та екологічних стандартів.

У дослідженні, проведеному для Норвезької асоціації у 2008 році, було проаналізовано вибірку порядків денних 15 муніципальних рад і 5 окружних рад та виявлено, що 73% питань перебували під впливом Угоди про формування Єдиного економічного простору. Цей показник подібний (насправді вищий) до показників, одержаних за цією самою методикою для інших скандинавських країн.

ПОЛЬЩА

ПОРІВНЯНО З БІЛЬШІСТЮ ІНШИХ КРАЇН

у цьому огляді, не можна сказати, що Польща має потужну традицію місцевого врядування, переживши часи розділення між трьома різними державами й системами з кінця 18-го століття до Першої світової війни. Хоча підвалини муніципального самоврядування були закладені ще в Конституції 1921 року, починаючи з 1950 року система по суті була ліквідована. За часів комуністичного режиму 'народні ради' фактично були органами держави, адже не мали ні самостійних повноважень, ні бюджетів.

Усе це робить трансформацію після 1989 року ще більш видатною: за одне десятиріччя Польща побудувала систему, яка має багато спільного зі скандинавськими країнами, в якій потужне місцеве самоврядування з майже третиною публічних витраток відіграє центральну роль у наданні послуг соціального забезпечення і добробуту. Виборні муніципальні ради були відновлені в 1990 році, після чого в 1999 році були відновлені й повіти та воеводства. З 2002 року мерів муніципалітетів – найбільш значущий рівень щодо функцій та ресурсів – обирають шляхом прямих виборів.



З 1989 року Польща здійснила видатну трансформацію системи місцевого самоврядування та побудувала систему, в якій потужне місцеве самоврядування відіграє провідну роль у наданні послуг соціального забезпечення і добробуту.

PHOTO: rixabay



ОСНОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	306 194 км ²
Населення (2020):	37.96 млн
Густота населення:	124 мешканців на км ²
Форма правління:	республіка
ВВП на душу населення (СКС):	23 150 євро (у 2019 році)

2 477 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (gminy)

Частка жінок серед депутатів місцевих рад: 31% (муніципалітети) 24% (повіти) 29% (воєводства)

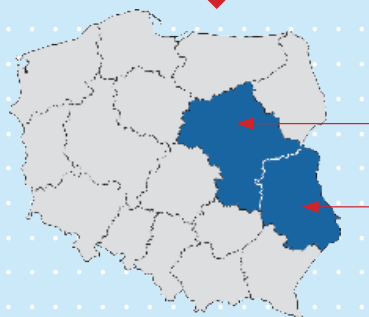
Частка жінок серед працівників ОМС: 72%
(Джерело: Асоціація міст за даними 2012 року)

Середня кількість мешканців: 15 496

380 ПОВІТІВ (powiaty), у тому числі 66 міст зі статусом повітів



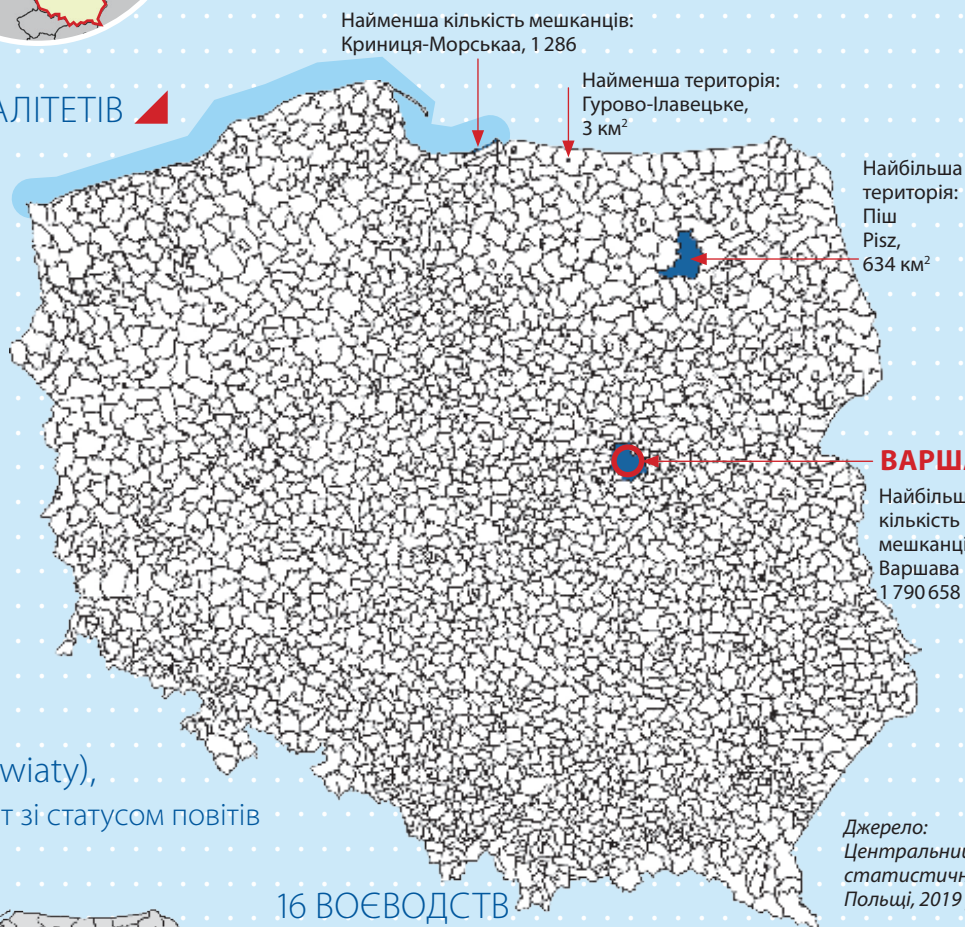
16 ВОЄВОДСТВ (województwa)



Найвищий рівень ВВП на душу населення: Мазовецьке воєводство €35 100 (СКС, 2018)

Найнижчий рівень ВВП на душу населення: Люблінське воєводство €14 700

Джерело: Євростат



Однак протягом останніх років спостерігачі, зокрема Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, відзначають тривожні тенденції, що підривають місцеву автономію, зокрема рецентралізацію повноважень, втручання держави у місцеві функції, обхід механізмів консультацій з органами місцевого самоврядування, надмірне користування наглядовими повноваженнями, недостатність фінансових ресурсів та зменшення довіри до законодавчого захисту місцевого самоврядування.

Сьогодні в країні налічується 2 477 муніципалітетів (включаючи сільські, міські та сільсько-міські) з подібними функціями та 380 повітів з ширшими повноваженнями, зокрема у сферах середньої освіти та стаціонарної медичної допомоги на рівні повітів. Ці дві категорії включають 66 міст зі статусом повітів, де адміністрація муніципалітету також виконує функції повітів. 16 воеводств із середньою чисельністю населення 2,37 мільйонів мешканців відповідають за регіональний розвиток, у тому числі розпорядження близько 40% структурних фондів ЄС.

Територіальний поділ за останні роки не зазнав суттєвих змін, попри внесені у 2015 році зміни до закону про муніципальне врядування та відповідні акти, спрямовані на заохочення об'єднання, частково через фінансові стимули. Закон визначає право Ради Міністрів створювати, об'єднувати, роз'єднувати та ліквідувати муніципалітети, змінювати їхні межі, назви та статус. Це може здійснюватися за зверненням відповідної ради (або кількох рад), за результатами місцевого референдуму за ініціативою мешканців або власне за ініціативою уряду. Закон вимагає проведення попередніх консультацій з радами та мешканцями.

Якщо планується проведення об'єднання, призначається уповноважений представник (з працівників відповідного муніципалітету або повіту) для підготовки організаційно-правового переходу та проекту бюджету. Потім ця особа бере на себе виконання завдань і повноважень муніципалітету до обрання нової ради. Упродовж першої каденції кількісний склад місцевої ради збільшується (наприклад, 21 замість 15 в муніципалітеті до 20 тисяч мешканців) з тим, щоб більше обраних місцевих представників мали шанс зберегти свої посади. Крім цього, частка

ПДФО, яку одержує об'єднаний муніципалітет, збільшується щонайменше на 5 відсоткових пунктів протягом наступних 5 років (більше для тих, доходи яких на одного мешканця є нижчими за середній рівень).

Певна кількість змін щодо меж та статусу проводиться щороку через розпорядження Ради Міністрів. Однак після набрання чинності зазначеними законодавчими змінами кількість муніципалітетів скоротилася лише на два. Серед нещодавніх змін - ліквідація у 2019 році муніципалітету Островіце, який мав



З усіх країн, що включені до цього огляду, Польща є найбільшим одержувачем структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютних значеннях. Муніципалітети також користуються перевагами регіональних та національних операційних програм, наприклад, щодо модернізації транспортної інфраструктури міст.

PHOTO Shutterstock.com/struvictory

велику заборгованість та був розділений на частини, які приєднано до сусідніх муніципалітетів.

Асоціації місцевого самоврядування

Шість асоціацій місцевого самоврядування представляють воеводства, повіти та різні типи муніципалітетів в Польщі:

- Спілка воеводств Республіки Польща (заснована у 2002 році);
- Асоціація польських повітів (заснована у 1999 році);
- Асоціація польських міст (відновлена у 1990 році);
- Об'єднання польських метрополій (засноване у 1990 році);
- Спілка польських міст (заснована у 1991 році)

СПІЛЬНА КОМІСІЯ УРЯДУ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ

Утворена в 1993 році указом Прем'єр-міністра та формально закріплена в законі 2005 року Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування представляє, можливо, найбільш розвинений механізм консультацій між центральним урядом і місцевим самоврядуванням влад серед усіх країн, представлених у цьому огляді. Наразі від уряду до складу Комісії входить Міністр внутрішніх справ та адміністрування, 11 державних секретарів і заступників державних секретарів Міністерства фінансів та низки інших профільних міністерств. Від місцевого самоврядування до складу Комісії входять по два члени від кожної з шести асоціацій місцевих влад.

Засідання проводяться за необхідності, але законом встановлено, що інтервал між двома засіданнями не повинен перевищувати двох місяців. Завданнями Комісії, серед іншого, є:

- вироблення спільної позиції щодо економічних і соціальних пріоритетів, які стосуються комунального господарства, місцевого самоврядування та регіонального розвитку;
- вивчення і оцінка правових і фінансових умов роботи органів місцевого самоврядування;
- оцінка функціонування органів місцевого самоврядування в процесі інтеграції з ЄС;
- проведення аналізу і надання висновків щодо пропонованого законодавства, урядових програм тощо, які пов'язані з питаннями місцевого самоврядування, в тому числі щодо очікуваних фінансових результатів.

Однак нещодавній досвід показав, що формальні процедури необов'язково гарантують змістовні консультації з усіх питань. Асоціації скаржаться, що хоча Спільна Комісія продовжує обговорювати широке коло питань, деякі важливі законодавчі ініціативи були прийняті в обхід цього механізму, зокрема закони про охорону довкілля та порядок оплати праці обраних місцевих представників.

- Спілка сільських громад Республіки Польща (відновлена у 1993 році).

Усі вони є добровільними членськими організаціями, які в основному фінансуються за рахунок членських внесків. Охоплення дещо відрізняється залежно від розміру відповідної одиниці: всі воєводства є членами своєї асоціації, тоді як 303 з 380 повітів та 640 з 1533 сільських громад є членами своїх асоціацій. Типова структура включає загальні збори обраних представників, виконавче правління та ревізійну комісію. Асоціація польських повітів та Асоціація польських міст, які є членами Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, мають власний штат

із близько 30 працівників.

Основна місія асоціацій – слугувати форумом для членів, представляти їхні інтереси, здійснювати міжнародне співробітництво та надавати послуги членам, зокрема щодо навчання, консультування та правової допомоги. На національному рівні вони відіграють ключову роль у Спільній комісії уряду та місцевого самоврядування (див. текст у рамці).

Право органів місцевого самоврядування утворювати асоціації гарантується як Конституцією, так і законом про місцеве самоврядування. Крім шести асоціацій національного масштабу існує ще кількості асоціацій, сформованих за регіональним чи галузевим принципом, такі як Асоціація гмін та

повітів Малопольщі, Асоціація шахтарських громад Польщі або муніципальна мережа 'Енергетичні міста'. Також поширене співробітництво з метою надання послуг у формі міжмуніципальних спілок і компаній та договорів про делегування завдань.

Контактна інформація:

• Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej (Polish Regions), ul. Świętojerska 5/7,

00-236 Warszawa. Телефон: +48 22 831 14 41

Сайт: <https://zwrp.pl>

• Związek Powiatów Polskich (Association of Polish Counties), Pałac Kultury i Nauki, 00-901 Warszawa

Телефон: +48 22 656 63 34

Сайт: <https://www.zpp.pl>

• Związek Miast Polskich (Association of Polish Cities), ul. Robocza 42, 61-517 Poznań. Телефон: +48 61 633 50

50. Сайт: <https://www.miasta.pl>

• Unia Metropolii Polskich (Union of Polish Metropolises), Plac Defilad 1, 00-901 Warszawa Телефон: +48 22 656 76 16

Сайт: <https://www.metropolie.pl>

• Unia Miasteczek Polskich (Union of Polish Towns), Urząd Miasta Podkowa Leśna,

ul. Akacjowa 39/41, 05-807 Podkowa Leśna

Телефон: +48 22 759 21 22

Сайт: <http://ump.home.pl>

• Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej (Union of Rural Communes), ul. Kantaka 4,

61-812 Poznań. Телефон: +48 61 851 74 18

Сайт: <http://www.zgwrp.pl>

Місцева демократія

Муніципальні **ради** (*rada gminy*, або *rada miasta* у містах), **ради повітів** (*rada powiatu*) та **асамблеї воєводств** (*sejmik województwa*) обираються шляхом прямих виборів кожні п'ять років. Виборча система залежить від розміру адміністративно-територіальної одиниці: мажоритарна система в малих муніципалітетах, пропорційні списки – у муніципалітетах з понад 20 тис. мешканців, повітах та воєводствах.

Ключова різниця між цими трьома рівнями полягає в тому, що у муніципалітетах виконавчий голова, або **мер** (*wójt* у сільській місцевості, *burmistrz*

ФУНКЦІЇ

2 477 муніципалітетів

- Громадський транспорт
- Соціальні послуги
- Житло
- Навколишнє середовище
- Культура
- Дошкільна та початкова освіта

380 повітів (включаючи 66 міських муніципалітетів зі статусом повітів)

- Будівництво та експлуатація доріг
- Середня освіта
- Цивільний захист
- Навколишнє середовище
- Зайнятість
- Охорона здоров'я

16 воєводств

- Економічний розвиток
- Вища освіта
- Навколишнє середовище
- Зайнятість
- Соціальна політика
- Управління дорогами регіонального значення

Джерело: СЕМР

у більшості міст, *prezydent* у великих містах), також обирається шляхом прямих виборів і не може бути членом муніципальної ради. У повітах та воєводствах рада призначає і може розпустити свій **виконавчий орган** (*zarząd*), який очолює голова (*starosta* у повітах, або *marszałek* у воєводствах).

Як очільник муніципальної адміністрації, відповідальний за виконання рішень ради, мер має широкі виконавчі повноваження. Більш того, рада не може звільнити мера раніше, ніж спливе п'ятирічний термін – для цього потрібен місцевий референдум. Натомість рада залишається найвищим органом прийняття рішень та має право, наприклад, вносити

поправки до запропонованого мером проекту бюджету. У 2018 році кількість каденцій мера була обмежена двома термінами.

Рада обирає голову, до обов'язків якого належать організація та проведення засідань ради, а також може створювати постійні та тимчасові **комітети** для виконання конкретних завдань і зобов'язана створити ревізійну комісію з членів ради, крім голови та заступника голови. **Ревізійна комісія** здійснює нагляд за діяльністю мера та адміністрації та надає висновки щодо виконання бюджету.

Законодавча база і нагляд

Місцеве самоврядування закріплене в Конституції Польщі 1997 року: принцип субсидіарності зазначений у преамбулі, а розділ 1 визначає, що 'територіальний устрій Республіки... забезпечує децентралізацію публічної влади'. Крім цього, 'значна частина публічних повноважень, виконання яких доручається органам місцевого самоврядування законодавством, здійснюється від імені місцевої влади, яка несе за них повну відповідальність'.

Розділ VII присвячений місцевому самоврядуванню та визначає (серед іншого), що органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені належним фінансуванням для виконання своїх обов'язків, а також, що самоврядний характер місцевої влади захищається судом. Конституція визначає муніципалітет (*gmina*) базовою одиницею місцевого самоврядування, що виконує всі завдання місцевого врядування, які не вирішуються на інших рівнях. Конституція також надає Парламенту право, за ініціативою Прем'єр-міністра, розпустити орган місцевого самоврядування у разі серйозного порушення Конституції або законодавства.

Окремі закони (Закон про місцеве врядування, Закон про врядування в повітах, Закон про воеводства) регламентують кожний рівень врядування, визначаючи функції та правила щодо організації, нагляду, бюджету тощо. Закон про місцеве врядування встановлює, що сфера діяльності муніципалітетів включає всі суспільні питання місцевого значення, які не віднесені законодавством до компетенції інших органів.

Нагляд за органами місцевої влади здійснюється на предмет відповідності законодавству та губернаторами (*voivodes*), які призначаються Прем'єр-міністром та є регіональними представниками центрального уряду. Органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати свої рішення губернатору протягом семи днів (протягом двох днів для деяких актів) після прийняття. У 30-денний строк губернатор має право визнати рішення нечинним, а також призупинити його виконання на цей час. Після 30 днів губернатор повинен звернутися до адміністративного суду. Орган місцевого самоврядування, у свою чергу, може оскаржити таке рішення також до адміністративного суду. Губернатори працюють разом з профільними міністерствами при здійсненні нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування в таких сферах, як соціальний захист, освіта, екологія, а інші державні органи відповідають за окремі сфери, зокрема захист даних.

У разі повторюваних порушень вимог Конституції чи законів Парламент за поданням Прем'єр-міністра може розпустити місцеву раду або губернатор може звернутися до Прем'єр-міністра зі зверненням про звільнення голови органу місцевого самоврядування. В обох випадках Прем'єр-міністр призначає особу для виконання функцій органу місцевого самоврядування або його голови до проведення нових виборів. У разі тривалої неефективності при виконанні публічних функцій без перспективи поліпшення Прем'єр-міністр може призупинити діяльність органу місцевого самоврядування та призначити зовнішнє управління строком до двох років. У проміжний період управління здійснює урядовий уповноважений. Ці рішення також можуть бути оскаржені до адміністративного суду.

Будь-хто, чий законні інтереси або права було порушено внаслідок дії чи бездіяльності органу місцевого самоврядування у справах публічного адміністрування, може подати скаргу до адміністративного суду. Також функціонує 49 апеляційних рад з питань місцевого самоврядування (на рівні старих воеводств), які є адміністративними органами, що підпорядковуються Прем'єр-міністру. Вони є другою інстанцією розгляду індивідуальних скарг на адміністративні рішення у таких сферах, як соціальна

допомога, дорожній рух, житло, місцеві податки тощо, після того як відповідна скарга була розглянута виконавчим органом на рівні місцевого самоврядування. Державний прокурор або омбудсмен також можуть спрямовувати скарги до такої ради.

Регіональні рахункові палати в кожному воєводстві відповідають за нагляд з фінансових питань та перевіряють не лише фінансову звітність на відповідність законодавству, але й 'цільове використання, надійність та заощадливість' у фінансовому менеджменті. Органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати бюджетні резолюції та інші фінансові рішення рахунковим палатам для перевірки. Якщо орган місцевого самоврядування не виправив виявлені під час перевірки невідповідності, рахункова палата має право визнати бюджет недійсним та самостійно внести необхідні зміни. Рахункові палати також проводять комплексний аудит кожного органу місцевого самоврядування не рідше, ніж кожні чотири роки, та здійснюють моніторинг виконання місцевих бюджетів, у тому числі дотримання обмежень щодо дефіциту та боргу, визначених в Законі про публічні фінанси.

Фінанси

Видатки місцевого самоврядування на рівні 14,2% ВВП, або 33,8% загальних публічних видатків, у 2019 році є вищими, ніж середній показник ЄС, десь посередині між країнами Балтії та Скандинавії. Як і в інших проаналізованих країнах, освіта, охорона здоров'я і соціальний захист становлять більше половини видатків місцевих бюджетів. Істотна частка економічної діяльності (16% загальних видатків, включаючи місцеву підтримку сільського господарства, промисловості, наукової діяльності та конструкторських розробок тощо) частково пояснюється доступністю коштів ЄС для органів місцевого самоврядування.

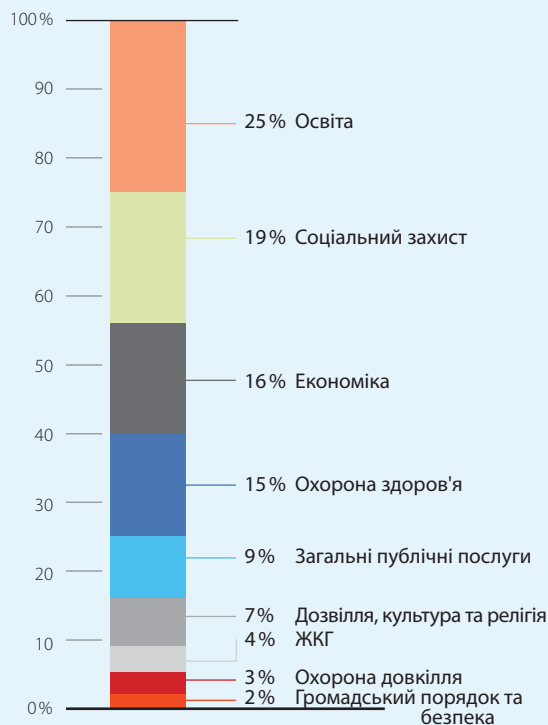
Згідно з даними Міністерства фінансів за 2019 рік майже половину доходів місцевого самоврядування (48,7%) становлять власні доходи, тоді як цільові субвенції (у тому числі зі структурних фондів ЄС) складають ще 29,1%, а загальні дотації - 22,2%.

Основним джерелом власних доходів місцевого

самоврядування є частка податку на доходи фізичних осіб. Органи місцевої влади одержують майже половину надходжень від податку на доходи фізичних осіб (у 2019 році 38,08% - муніципалітетам, 10,25% - повітам і 1,6% - воєводствам) і приблизно 23% надходжень від податку на прибуток підприємств (6,71% - муніципалітетам, 1,4% - повітам і 14,75% - воєводствам). Муніципалітети також одержують дохід від місцевого податку на нерухомість (17,2% власних доходів) та низки дрібних податків і зборів, стосовно ставок і бази яких вони мають певну гнучкість (у рамках встановленої на національному рівні верхньої межі).

Цільові гранти включають компенсацію за виконання делегованих функцій та окремих повнова-

Видатки органів місцевого самоврядування в Польщі (2018)



Джерело: Евростат

жень муніципалітетів, особливо у сфері соціального захисту. Приблизно три чверті загальної субвенції становить освітня субвенція. Хоча ці кошти не є цільовими, їх розподіл розраховується за такими параметрами, як кількість учнів і вчителів.

Решта загальних грантів здебільшого одержується через систему вирівнювання, що складається з двох основних компонентів: 'компенсаторного' та 'зрівноважувального'. Компенсаторний компонент поділений на дві частини: базова дотація, що надається органам місцевого самоврядування з доходами від податків нижче середнього показника по країні (нижче 92% для муніципалітетів), та додаткова дотація (з винятками для одиниць з високими доходами від податків) для муніципалітетів з густотою населення нижче середнього показника по країні, повітам з рівнем безробіття понад 110% середнього показника по країні, а також воєводствам з населенням 3 млн. мешканців чи менше. Загалом у 2019 році компенсаторний компонент становив 11,9 млрд злотих (близько 2,6 млрд євро) і був розподілений між 2114 муніципалітетами, 287 повітами, 29 містами зі статусом повітів та 14 воєводствами.

Зрівноважувальний компонент фінансується муніципалітетами та повітами, в яких доходи від податків на одного мешканця перевищують відповідно 150% і 110% середнього показника по країні. Їх внесок розподіляється серед інших одиниць залежно від низки чинників, зокрема для муніципалітетів - це видатки на житлові субсидії та податкові надходження від аграрного сектору та лісового господарства; для повітів - це видатки на підтримку прийомних сімей, відсутність фінансованого державою офісу з питань праці, протяжність доріг у розрахунку на одного мешканця та зменшення податкових надходжень. Загалом у 2019 році зрівноважувальний компонент становив 1,8 млрд злотих (близько 400 млн євро) і був розподілений між 1475 муніципалітетами, 312 повітами та всіма 66 містами зі статусом повітів.

Крім цього, у 2015-2021 роках запроваджено регіональний компонент для воєводств, який фінансується одиницями, чії доходи від податків на одного мешканця перевищують 125% середнього показника по країні, та розподіляється серед тих, які мають менші доходи від податків та/або відносно

високий рівень безробіття в різних вікових групах. Цей компонент становив у 2019 році 0,5 млрд злотих і був розподілений між 14 воєводствами.

Відносини з ЄС

Польща вступила до Європейського Союзу в 2004 році та є найбільшим бенефіціаром структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютному вираженні – на період 2014-2020 років виділено 2 343 євро на одного мешканця. Ці фонди наразі є основним джерелом фінансування проектів місцевого та регіонального розвитку. Органи влади воєводств є суб'єктами управління більшості з 16 регіональних програм загальним обсягом 28 млрд євро (41,5% загальної суми). Муніципалітети мають нові механізми участі в таких програмах, зокрема через 'інтегровані територіальні інвестиції' на поліпшення транспортної інфраструктури на міських територіях.

Оцінка впливу вступу до ЄС на місцеве самоврядування часто зосереджується на аспектах законодавства ЄС, що ставить певні виклики перед місцевою владою. Натомість приєднання до ЄС також може сприяти зниженню адміністративного навантаження в певних секторах. У своїй оцінці перших чотирьох років членства в ЄС міжвідомчий Комітет Польщі з питань європейської інтеграції пояснив, як ініціатива ЄС 'Ефективне регулювання' сприяла, серед іншого, проведенню аналізу центральних і місцевих адміністрацій для встановлення кількості дозволів, ліцензій, реєстрацій тощо, необхідних для здійснення економічної діяльності, та визначенню цільових показників для спрощення цих процедур.

Польська делегація в Комітеті Регіонів ЄС складається з 21 члена та 21 заступника, які пропонуються асоціаціями місцевого самоврядування: 10 від воєводств, 3 від повітів та 8 від муніципалітетів (2 представники від найбільших міст, 3 – від менших міст, 1 – від малих міст і 2 – від сільських муніципалітетів). Інформаційний офіс Великопольського регіону в Брюсселі наразі забезпечує координацію. Асоціація міст Польщі та Асоціація повітів Польщі є членами Ради європейських муніципалітетів і регіонів, але не мають представництва в Брюсселі.

ШВЕЦІЯ

ХОЧА АВТОНОМІЯ МІСЦЕВОГО ВРЯДУВАННЯ у Швеції існувала ще в Середньовіччі, саме реформи 1862 року заклали підґрунтя для сучасної системи, коли кожна міська та сільська парафія перетворилася на муніципалітет з відповідальністю за всі питання, що не стосуються церкви, та правом стягувати податки. Завдяки реформам територіального поділу в 1950-х і 1970-х було проведено об'єднання міст і малих сільських муніципалітетів, тож наразі країна має 290 муніципалітетів і 21 регіон.

Муніципалітети забезпечують більшість місцевих послуг, включаючи державну освіту на рівнях до вищої освіти, а регіони відповідають за охорону здоров'я та транспорт. У період з 2011 по 2019 роки ко-

лишні округи були офіційно перейменовані в регіони та взяли на себе додаткові повноваження у сфері регіонального розвитку, які перейшли від окружних адміністрацій (регіональних органів центральної влади).

Протягом останніх років територіальна реформа на регіональному рівні пропонувалася кілька разів. Зокрема, у 2016 році призначений урядом комітет надав проміжний звіт, у якому пропонував поділ на шість великих регіонів. Головним аргументом було те, що регіони мають бути однаково сильними, мати спроможність будувати структури для регіонального розвитку та здатність узяти на себе відповідальність за систему охорони здоров'я, враховуючи вже сфор-



Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) представляє муніципалітети та округи/регіони і як об'єднання роботодавців, і як організація, що відстоює інтереси місцевого самоврядування. Кожні 4 роки, після чергових місцевих виборів, SALAR проводить установчі збори, на яких обирає Голову та членів Правління.

PHOTO SALAR/Rickard L. Eriksson



ОСНОВНІ ФАКТИ

Площа суходолу:	407 340 км ²
Населення (2020):	10.3 млн
Густота населення:	25 мешканців на км ²
Форма правління:	конституційна монархія
ВВП на душу населення (СКС):	38 200 євро у 2019 році

290 МУНІЦИПАЛІТЕТІВ (kommuner)

Частка жінок серед депутатів місцевих рад:
43% (муніципалітети), 48% (регіони)
Частка жінок серед працівників органів місцевого самоврядування:
78% (муніципалітети), 79% (регіони)

Середня кількість мешканців: 35 667

Найбільша територія:
Кіруна, 20 551 км²

Найменша кількість мешканців:
Б'юргольм, 2 398

Джерело:
Статистичне агентство Швеції,
дані щодо населення станом на
31 березня 2020 р.



Найменша територія:
Сундбіберг, 8.79 км²
СТОКГОЛЬМ
Найбільша кількість мешканців:
Стокгольм, 975 904

21 РЕГІОН (regioner)*

* Острів Готланд є одночасно і муніципалітетом, і регіоном



НАЙВИЩИЙ РІВЕНЬ ВВП
на душу населення на рівні регіонів:
Стокгольм, € 50 000 (СКС, 2017)

Найнижчий рівень ВВП на душу населення на рівні регіонів (СКС, 2017):
Сьормланд, € 27 000

Джерело:
Євростат

мовану систему співробітництва (зокрема, наявні шість медичних округів). Як перший крок комітет запропонував об'єднати 12 тодішніх регіонів у три. Однак уряд не зміг заручитися підтримкою парламенту стосовно таких змін, тож наприкінці 2016 року пропозицію залишили без подальшого руху.

У 2020 році за результати офіційного дослідження питання комітет у складі представників парламенту та муніципалітетів запропонував заходи для заохочення добровільного об'єднання муніципалітетів та відзначив, що демографічна динаміка й урбанізація дедалі ускладнюють надання повного спектру послуг малими муніципалітетами. Згідно з пропозицією державні гранти будуть доступними для муніципалітетів, які обирають більш стратегічне співробітництво або об'єднання; крім цього, держава візьме на себе борги тих, хто вирішить об'єднатися.

Місцеве самоврядування у Швеції є потужним, відіграє головну роль у соціальному забезпеченні та наданні послуг. Цей сектор становить близько 25% ВВП та є роботодавцем для понад мільйона людей, з яких майже половина зайняті у сферах медицини та соціального захисту і одна третина – у сфері освіти і навчання. Майже чотири п'ятих працівників муніципалітетів та регіонів – це жінки. Органи місцевого самоврядування користуються доволі великою свободою у виборі способу організації своєї діяльності, але разом з цим у багатьох сферах відповідальності ця діяльність детально регламентується та контролюється державою.

Асоціації місцевого самоврядування

Утворена у 2007 році шляхом об'єднання окремих на той час асоціацій муніципалітетів і окружних рад Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) представляє муніципалітети та регіони як об'єднання роботодавців і як організація, що відстоює інтереси місцевого самоврядування.

SALAR є найбільшою асоціацією органів місцевого самоврядування серед представлених у цьому огляді країн, у головному офісі в Стокгольмі працює близько 440 осіб. Одна з ролей Асоціації – це ведення перемовин для укладення колективних трудових договорів від імені муніципалітетів та регіонів, що робить SALAR найбільшою організацією

роботодавців.

Асоціація має політичне керівництво, а її найвищим органом є конгрес у складі 451 члена, які обираються місцевими радами. Представники партій обираються серед регіональних виборчих округів за тією самою пропорційною системою, що діє для місцевих виборів. Виконавча рада координує роботу кількох делегацій та комісій, які складаються з місцевих політиків.

Усі муніципалітети і регіони є членами SALAR. Основним джерелом доходів асоціації є членські внески та проекти, що одержують зовнішнє фінансування, порівняно меншим джерелом є платні послуги, такі як проведення конференцій, правова допомога та консультації. SALAR утворена як неприбуткова організація і володіє часткою у кількох дочірніх компаніях. Наприклад, SKL Kommentus надає послуги централізованого проведення закупівель, SKL International працює у сфері просування місцевої та регіональної демократії в рамках міжнародних проектів з розвитку, а Inera AB надає цифрові послуги у сфері охорони здоров'я. Інші компанії займаються питаннями безпеки пацієнтів, майна, пенсій, страхування та екстрених дзвінків.

Швеція не має формально закріпленої процедури консультацій між органами місцевого самоврядування та центральним урядом, однак захист інтересів та розроблення політики у взаємодії з центральним урядом є ключовою складовою місії SALAR. Виконавча рада SALAR проводить регулярні зустрічі з Міністерством фінансів. Також уряд зобов'язаний одержувати інформацію та висновки від органів місцевого самоврядування (та інших сторін) стосовно законодавчих змін.

Закон про місцеве самоврядування дає можливість органам місцевого самоврядування утворювати об'єднання, компанії, фонди тощо для виконання спільних завдань. За даними останнього офіційного огляду у 2016 році в країні налічувалося 175 об'єднань, 159 спільних комітетів та близько 350 муніципальних компаній спільної власності. Також функціонують регіональні асоціації муніципалітетів та галузеві, такі як асоціація 'Муніципальний житловий фонд Швеції' або Шведська асоціація з управління відходами, більшість членів якої складають муніципалітети, муніципальні асоціації або компанії.

Контактна інформація:

Sveriges Kommuner och Regioner, Hornsgatan 20,
118 82 Stockholm. Телефон: +46 8 452 70 00
Сайт <https://skr.se>

Місцева демократія

Як муніципальні, так і регіональні асамблеї обираються шляхом прямих виборів на 4 роки, і вибори проводяться в один день з виборами до національного парламенту. **Асамблея** (*fullmäktige*) є найвищим органом та приймає рішення у справах, що мають ключове значення, у тому числі щодо бюджету та оподаткування.

Виконавчий комітет (*kommunstyrelsen, landstings/regionstyrelsen*) складається з обраних членів, які призначаються пропорційно кількості місць кожної партії в асамблеї. Комітет спрямовує і координує діяльність адміністрації, наглядає за роботою інших комітетів і корпорацій чи об'єднань місцевих урядів, готує і впроваджує рішення асамблеї. Асамблея також може передавати адміністративні та виконавчі повноваження спеціалізованим комітетам.

Шведські муніципалітети по суті не мають мерів, хоча цей термін часто використовується для позначення голови виконавчого комітету або голови муніципальної асамблеї.

PHOTO SALAR/Thomas Henrikson



Асамблея є найвищим органом прийняття рішень у шведських муніципалітетах, округах та регіонах та вирішує усі важливі питання, наприклад, бюджету та податків.

ФУНКЦІЇ

290 муніципалітетів

Обов'язкові функції

- Соціальні послуги
- Догляд за дітьми і дошкільна освіта
- Початкова і середня освіта
- Догляд за літніми людьми
- Підтримка осіб з фізичними та інтелектуальними порушеннями
- Первинна медична допомога
- Захист навколишнього середовища
- Територіальне планування
- Збір та утилізація відходів
- Аварійно-рятувальні служби
- Водопостачання і водовідведення
- Утримання доріг

Додаткові функції

- Культура
- Житло
- Енергетика
- Зайнятість
- Промислові та комерційні послуги

21 регіон

Обов'язкові функції

- Охорона здоров'я
- Стоматологія
- Громадський транспорт (через регіональну службу громадського транспорту)

Додаткові функції

- Регіональний розвиток
- Культура
- Туризм

Джерело: СЕМР

НАГЛЯД З БОКУ ДЕРЖАВИ

Державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування є більш складним, ніж це може здаватися на перший погляд. Той факт, що закони про місцеве самоврядування визначають державне агентство або губернатора відповідальним за адміністративний нагляд за роботою муніципалітетів, є лише половиною картини. З одного боку, відносини з такими наглядовими органами можуть бути охарактеризовані скоріше як співпраця, ніж конфронтація, із застосуванням рекомендацій та переконання в неофіційному форматі, замість формального контролю та санкцій. З іншого боку, у таких сферах, як соціальний захист, освіта чи охорона здоров'я, галузеве законодавство часто наділяє національні агентства додатковими регуляторними та наглядовими повноваженнями.

Крім цього, існують окремі умови фінансового нагляду, що зазвичай передбачають участь Міністерства фінансів або Державної аудиторської служби. Також нагляд здійснюється на рівні судової влади. У більшості країн закон про адміністративну процедуру передбачає можливість судового оскарження для тих, кого зачіпають рішення органів місцевого самоврядування. У деяких випадках будь-який мешканець має право оскаржити рішення муніципалітету. Омбудсмен або подібні установи також забезпечують можливість захисту порушених прав.

Таким чином, органи місцевого самоврядування можуть відчувати себе 'на короткому повідку'. Навіть у такій країні, як Швеція, де відносини між місцевою владою та центральним урядом загалом будуються на співпраці, виникають випадки застосування серйозних офіційних санкцій. Наприклад, у 2019 році Інспекція навчальних закладів зобов'язала виконати певні заходи з поліпшення ситуації в муніципальній школі за межами Стокгольму, яка мала незадо-

вільні показники діяльності.

Тим не менш, санкції є швидше винятком, ніж правилом. Також існує багато інших механізмів, спрямованих на забезпечення дотримання вимог та запобігання виникненню проблем, зокрема таке:

- зазначені вище інспекції проводять регулярні перевірки в школах та закладах догляду, після чого контролюють виконання рекомендацій відповідальними органами, працюючи з ними над усуненням недоліків до того, як порушувати питання застосування санкцій;
- інспекції та інші наглядові органи забезпечують цілий спектр тренінгів, консультацій, рекомендацій для органів місцевого самоврядування та інших установ з метою поширення кращих практик, обміну прикладами успішного вирішення питань, зазначення сфер для розвитку тощо;
- SALAR також відіграє важливу роль у забезпеченні порівняльної аналітики, зокрема завдяки циклам досліджень та публікацій;
- розвиток послуг і кращих практик часто досягається шляхом домовленостей між SALAR та урядом. Наприклад, у червні 2020 року уряд погодився профінансувати розширене тестування на квівід-19 та відстеження контактів у регіонах, а регіони через SALAR погодилися розбудовувати власні потужності та посилити співпрацю з Агентством громадського здоров'я.

Отже, відносини між державою та органами місцевого самоврядування включають набагато більше аспектів, ніж формальний нагляд та санкції.

Законодавча база і нагляд

Місцеве самоврядування закріплено в Законі про організацію Уряду – одному з чотирьох базових актів, з яких складається Конституція Швеції. Цей Закон (зі змінами, внесеними у 2010 році) визначає, що повноваження приймати рішення здійснюються виборними асамблеями, що органи місцевого самоврядування відповідають за питання місцевого та регіонального суспільного значення і можуть стягувати податки в цілях управління справами. Будь-яке обмеження місцевого самоврядування має бути пропорційним, тобто не виходити за межі того, що є необхідним для досягнення передбачених цілей.

Закон про місцеве самоврядування 2017 року визначає загальні повноваження органів місцевого самоврядування, організаційні правила для асамблей, комітетів, бюджетів тощо. Органи місцевого самоврядування можуть вирішувати будь-які питання, що становлять загальний інтерес та стосуються їх географічної території або мешканців, якщо ці питання не належать до виключної компетенції держави або інших місцевих органів влади; провадити господарську діяльність та передавати управління деякими питаннями місцевого самоврядування муніципальним підприємствам чи асоціаціям органів місцевого самоврядування.

Низка інших законів і регуляторних актів, зокрема Закон про соціальні послуги, Закон про планування і будівництво, Закон про освіту та Закон про охорону здоров'я та медичні послуги, визначають відповідні функції разом з докладним регулюванням, яким органи місцевого самоврядування мають керуватися при виконанні своїх повноважень.

Контроль і нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування має різні форми. Закон про місцеве самоврядування надає можливість будь-якому мешканцю або власникові нерухомості оскаржувати законність рішень ради, звернувшись до окружного адміністративного суду. Суд може скасувати рішення, зокрема якщо рада діяла з перевищенням повноважень або якщо рішення суперечить закону.

Крім цього, Закон про адміністративні процедури дозволяє особам, на яких вплинули рішення ради, оскаржувати ці рішення, надаючи в такий спосіб захист проти свавільних рішень або зловживань пов-

новаженнями. У такому разі суд може розглядати як законність, так і належність рішення, а також винести власне рішення на замість оскаржуваного.

Також Омбудсмен Парламенту, Канцлер юстиції, Омбудсмен з питань рівності та кілька інших органів можуть проводити розслідування (за власною ініціативою або за скаргою) дій органу місцевого самоврядування у конкретній справі або з конкретного питання.

В окремих сферах відповідальності держава здійснює нагляд за органами місцевого самоврядування безпосередньо через такі установи, як Національна рада з питань охорони здоров'я та соціального добробуту чи Національне агентство освіти. Ці органи активно співпрацюють з органами місцевої влади задля досягнення національних цілей, забезпечуючи спрямування, підтримку, супровід та оцінку. Якщо місцева влада не виконує належним чином свої повноваження, можуть застосовуватися різні санкції, залежно від сфери, зокрема публічна критика, штрафи або в разі серйозних порушень - тимчасова заборона діяльності.

Органи місцевого самоврядування також підлягають адміністративному нагляду з боку окружних адміністрацій (*länsstyrelser*), які є органами державної влади на регіональному рівні та очолюються губернатором, якого призначає уряд. Адміністрації надають рекомендації, здійснюють моніторинг дотримання законодавства органами місцевого самоврядування в таких сферах, як захист навколишнього середовища, захист та добробут тварин, ліцензування алкогольної продукції, можуть розглядати скарги осіб стосовно виконання муніципалітетами повноважень відповідно до Закону про планування та будівництво.

Як правило, відносини між органами місцевого самоврядування та адміністраціями мають формат співпраці та спрямування, але останні можуть вказувати на недоліки та надавати зауваження щодо діяльності муніципалітетів. Санкції залежать від застосовного законодавства, наприклад, згідно з Кодексом охорони довкілля органи нагляду можуть встановлювати вимоги та заборони, а також штрафи за їх недотримання.

Щодо фінансового контролю та нагляду Закон про місцеве самоврядування містить загальні положення

про фінанси та аудит. Приміром, органи місцевого самоврядування зобов'язані здійснювати раціональне управління фінансами, затверджувати річний бюджет та виконувати вимоги закону про бухгалтерський облік в органах місцевого самоврядування. Разом з тим вони мають можливість самостійно вирішувати фінансові питання і відповідальність за аудит несе місцева влада.

Однією з особливостей шведської системи потужного місцевого самоврядування є те, що місцеві асамблеї призначають аудиторів серед своїх членів, тобто обраних представників. Діючи незалежно та за підтримки технічних експертів, аудитори перевіряють не лише достовірне й об'єктивне відображення діяльності у бухгалтерському обліку та відповідність елементів внутрішнього контролю, але й належність та задовільність заходів з фінансової точки зору.

Фінанси

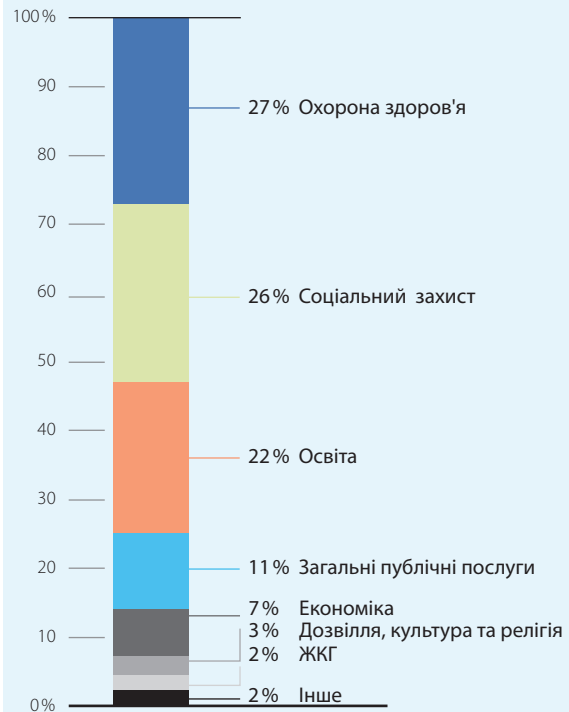
Рівень видатків місцевого самоврядування у Швеції є другим найвищим у ЄС (після Данії) та становив у 2019 році 25,1% ВВП, або 50,9% загальних публічних видатків. Як показано на діаграмі, лівову частину видатків становлять медицина, соціальний захист та освіта.

За даними SALAR, 68% доходів муніципалітетів та регіонів разом надходять від податків, зокрема податку на доходи фізичних осіб, який мають право стягувати. У 2020 році ставка цього податку становила від 29,18% до 35,15% із середнім показником 32,28% доходів мешканців, з яких приблизно дві третини йдуть муніципалітетам і одна третина – регіонам.

Збори і плата за послуги становлять лише 5% місцевих доходів, хоча в цьому контексті слід зауважити, що такі місцеві послуги, як водопостачання, збір відходів, житлові послуги та громадський транспорт в основному надаються муніципальними чи приватними підприємствами, тож ні їхні видатки, ні плата користувачів не відображені в наведених цифрах. Загальні державні субвенції у 2019 році становили близько 12% місцевих доходів, а цільові субвенції – близько 9%.

Держава використовує систему фінансового вирівнювання для компенсації розривів між орга-

Видатки органів місцевого самоврядування у Швеції (2018)



Джерело: Євростат

нами місцевого самоврядування, спрямовану на забезпечення рівних умов надання (обов'язкових) послуг незалежно від відмінностей у фінансній спроможності та чинників витрат (демографічних, географічних, соціально-економічних), на які місцева влада не може впливати.

Система складається з двох основних компонентів. Вирівнювання доходів фінансується на 95% державою та на 5% (у 2020 році) 13 муніципалітетами та одним регіоном з найбільшою фінансовою спроможністю. Всі інші муніципалітети та регіони є одержувачами коштів. Вирівнювання витрат ґрунтується на чистому перерозподілі на основі такого



Майже половина співробітників місцевого самоврядування працюють у сферах охорони здоров'я та соціального захисту, а ще третина - сфері освіти. Близько 80% співробітників муніципалітетів, округів та регіонів - жінки.

PHOTO SALAR/Rickard L. Eriksson

чинника, як вікова структура населення. Також є менший фінансований державою компонент для органів місцевого самоврядування з малою чисельністю мешканців та/або проблемами ринку праці. Загалом ця система перерозподіляє близько 86 млрд шведських крон (близько 8,4 млрд євро) щороку (дані за 2020 рік).

‘Принцип фінансування’, затверджений Парламентом у 1993 році, визначає, що зміни до законів і підзаконних актів, що безпосередньо впливають на діяльність органів місцевого самоврядування? повинні супроводжуватися змінами у фінансуванні від держави, таким чином даючи змогу місцевій владі уникати необхідності підвищувати податки або скорочувати витрати в інших сферах. Хоча SALAR постійно намагається забезпечити дотримання цього принципу в своїй роботі з національним урядом, уряд (як і в інших країнах) не завжди охоче йде назустріч. Зокрема, у 2018 році Національне аудиторське бюро Швеції виявило недотримання зазначеного принципу в рамках кількох національних реформ освіти, включаючи запровадження таких вимог, як забезпечення дошкільної освіти для дітей у віці 3 років та збільшення годин на викладання математики в школах.

Відносини з ЄС

Навіть ще до приєднання Швеції до Європейського Союзу в 1995 році органи місцевої влади були свідомі того, як членство в ЄС вплине на їх повсякденну діяльність. Шведська асоціація місцевих влад і регіонів (SALAR) підготувала аналіз впливу приєднання за кілька років до самої події, а останні оцінки свідчать про те, що в середньому близько половини питань типового порядку денного ради (дещо менше для муніципалітетів і дещо більше для регіонів) зазнають прямого чи непрямого впливу ЄС. Це включає відповідність законодавству ЄС у таких сферах, як захист довкілля, тривалість робочого дня чи публічні закупівлі.

Швеція є однією з найбагатших країн-членів ЄС, тому її частка в Європейських структурних та інвестиційних фондах є відносно низькою – на рівні 407 євро на душу населення на період 2014-2020 років. Тим не менш, місцеві обрані представники відіграють провідну роль у партнерських структурах, які здійснюють планування та моніторинг використання цих коштів. Муніципалітети беруть участь у програмах регіонального розвитку, соціальної політики та зайнятості, територіального співробітництва (маючи партнерів з інших країн-членів), розвитку сільських територій та рибальства.

Шведські органи місцевого самоврядування та SALAR є активними учасниками кількох платформ і організацій на рівні ЄС, включаючи Асамблею європейських регіонів, Мережу великих європейських міст ‘Eurocities’, Європейський центр роботодавців і підприємств, які надають публічні послуги, Раду європейських муніципалітетів і регіонів та Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. SALAR також виконує роль секретаріату Шведської делегації в Комітеті Регіонів, яка складається з 12 членів та 12 заступників.

ПОСИЛАННЯ І ДЖЕРЕЛА

Загальні відомості про кожну країну та розділи щодо місцевої демократії і законодавчої бази частково взяті з видання: *Moreno, Ángel-Manuel (ed.), Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012), а також з регулярних моніторингових звітів Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE) по кожній країні. Оновлення інформації було здійснено на основі національних джерел (як правило, даних асоціацій органів місцевого самоврядування, міністерств фінансів або міністерств, відповідальних за місцеве самоврядування).

Мапи адаптовано з офіційних джерел і стосуються найновіших доступних даних щодо територіального устрою.

ДАНІЯ: дані Датського Агентства Геоданих, карта DE NYE REGIONER OG KOMMUNER I DANMARK. ЕСТОНІЯ: Міністерство фінансів, 14 липня 2017 року.
ФІНЛЯНДІЯ: дані Національного

топографічного обстеження Фінляндії, муніципальний поділ станом на березень 2016.

ЛАТВІЯ: Центральне статистичне бюро Латвії.

ЛИТВА: Статистичне агентство Литви.

ПОЛЬЩА: дані Центрального бюро геодезії та картографії.

НОРВЕГІЯ: © KARTVERKET.

ШВЕДЦІЯ: Шведська асоціація місцевих влад і регіонів.

Дані про площу території, населення та ВВП на душу населення взяті з відомостей Євростату. Дані про населення і площу муніципалітетів узяті з відомостей національних статистичних агентств. Дані про ВВП на душу населення на рівні округу/регіону взяті з відомостей Євростату, коли поділ відповідає регіонам за Номенклатурою територіальних одиниць у статистичних цілях (NUTS). Для Естонії ВВП на душу населення по країні як відсоток середнього показника Естонії з даних Статистичного агентства Естонії застосовується до даних Євростату щодо ВВП у СКС.

Цифри щодо частки жінок серед депутатів місцевих рад взяті за 2019 рік з відомостей Європейського інституту гендерної рівності, крім Польщі (Статистичне агентство Польщі). Цифри щодо частки жінок серед працівників органів місцевого самоврядування, взято з відомостей асоціацій місцевого самоврядування або національних статистичних агентств. Функції місцевого самоврядування визначені за даними видання СЕМР (2011): *Local and Regional Government in Europe – Structures and Powers*, Брюссель, Рада європейських муніципалітетів і регіонів, яке, в свою чергу, ґрунтується на відповідях, одержаних від членів асоціацій.

Цифри щодо видатків місцевого самоврядування взяті з відомостей Євростату з використанням Класифікації функцій місцевого самоврядування. Сектор оборони виключено з цих даних, оскільки місцеві видатки в цій категорії є дуже незначними в країнах, представлених у цьому огляді. Інші категорії включають таке.

Класифікація повноважень органів місцевого самоврядування

Загальні публічні послуги	Виконавчі та законодавчі органи, фінансові та фіскальні справи, зовнішні справи, іноземна економічна допомога, фундаментальні дослідження, наукові дослідження і розробки у сфері загальних публічних послуг, обслуговування державного боргу, трансферти загального характеру між різними рівнями врядування
Громадський порядок та безпека	Поліція, служби протипожежного захисту, суди, місця позбавлення волі, наукові дослідження і розробки у сфері громадського порядку та безпеки
Економічна діяльність	Загальні економічні, трудові та комерційні питання, сільське господарство, лісове господарство, рибальство та полювання, паливо та енергетика, гірництво, промисловість і будівництво, транспорт, комунікація, інші галузі, відповідні наукові дослідження і розробки
Захист довкілля	Утилізація відходів та очищення стоків, зниження забруднення, захист біологічного розмаїття та природного ландшафту, відповідні наукові дослідження і розробки
Житлово-комунальні послуги, благоустрій	Розвиток житлового фонду, розвиток місцевої інфраструктури, водопостачання, освітлення вулиць, відповідні наукові дослідження і розробки
Охорона здоров'я	Медичні продукти, засоби й обладнання, амбулаторії, лікарні та послуги у сфері громадського здоров'я, відповідні наукові дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я
Рекреація, культура та релігія	Рекреаційні, спортивні, культурні послуги, телерадіомовлення та видавництво, релігійні та інші послуги в громаді, наукові дослідження і розробки
Освіта	Дошкільна, початкова, середня та вища освіта, після-середня освіта, освіта з невизначеним рівнем, додаткові послуги для освітньої діяльності, наукові дослідження і розробки
Соціальний захист	Допомога у випадку хвороби чи інвалідності, літнім людям, людям, які пережили катастрофи і травматичні ситуації, підтримка сімей і дітей, допомога по безробіттю, житлові субсидії, наукові дослідження і розробки, соціальна інклюзія

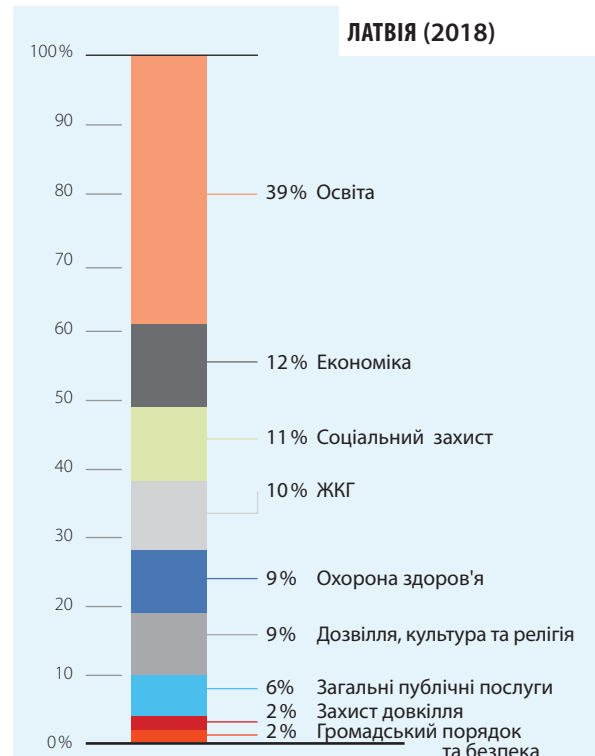
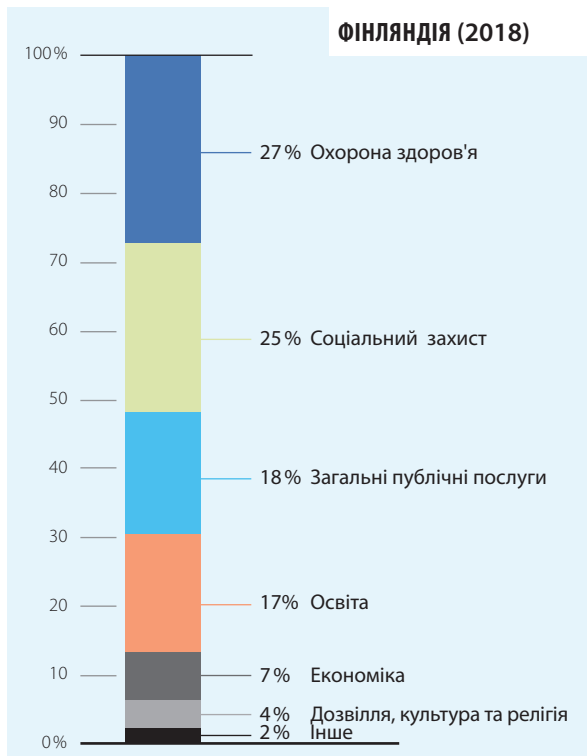
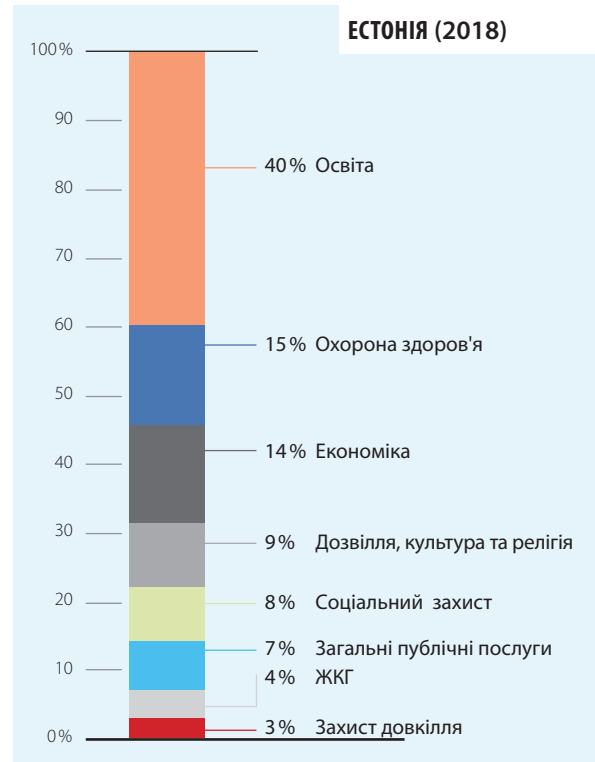
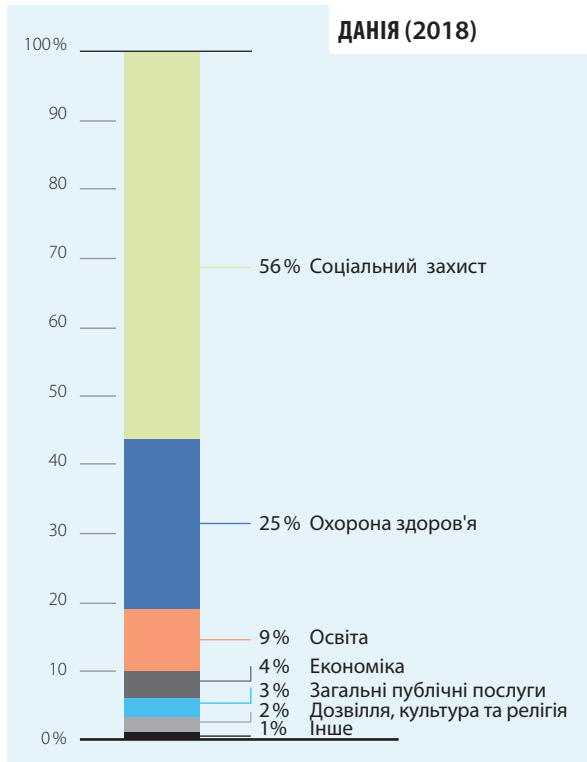
Джерело: Євростат

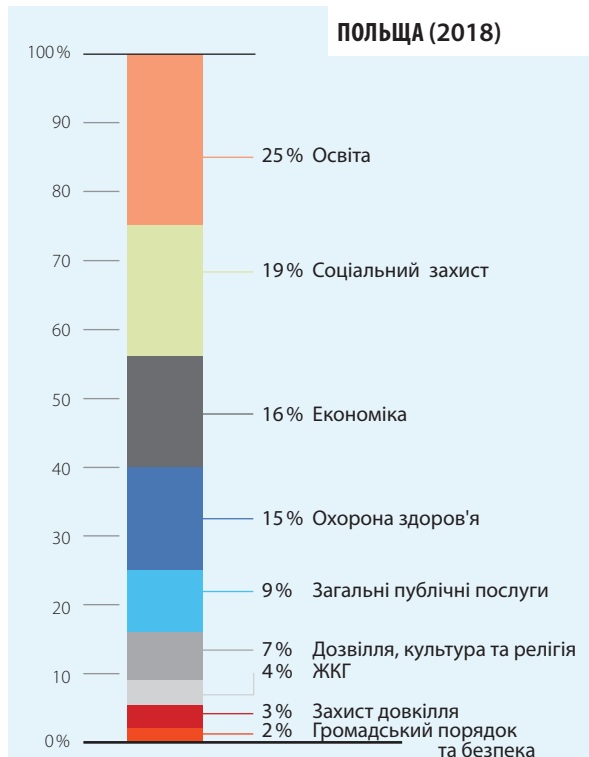
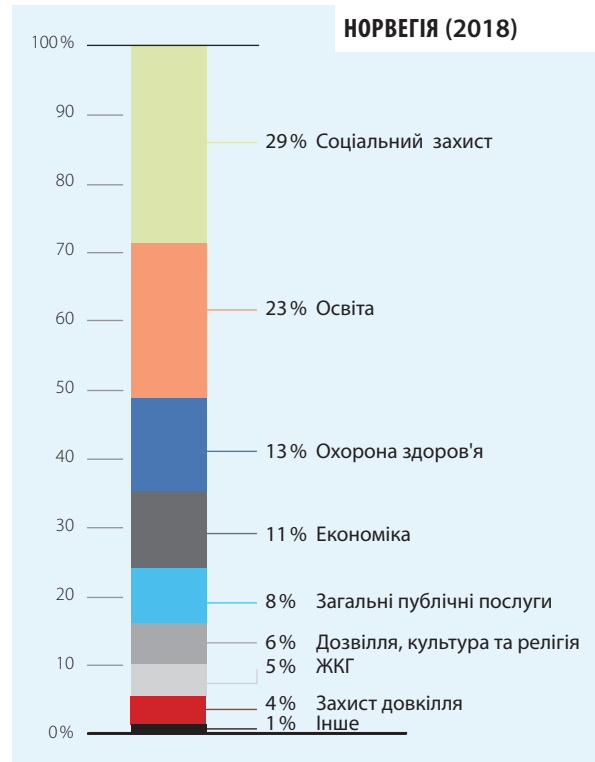
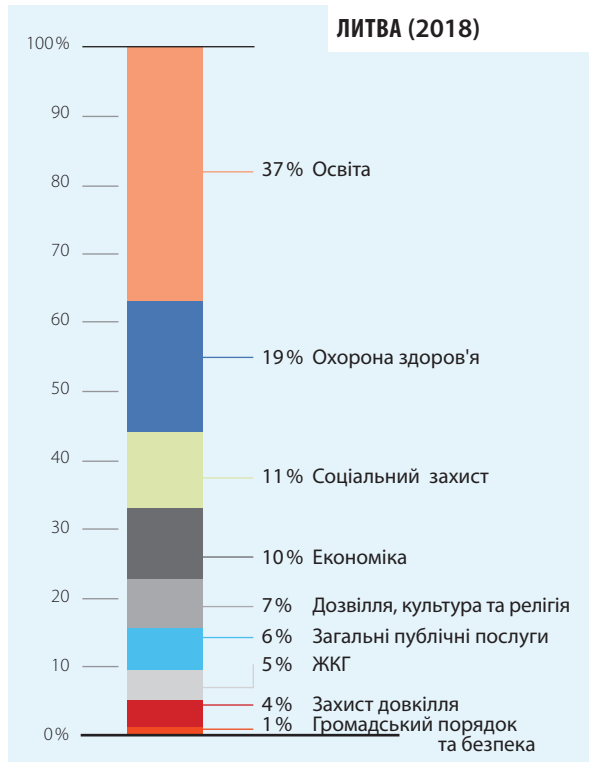
Дані про доходи місцевого самоврядування взяті з національних джерел, оскільки порівняльні джерела на основі національних фінансових звітів не надають достатнього рівня деталізації та розглядають доходи від спільних податків як трансферти, якщо місцева влада не встановлює

ставки та базу оподаткування. Порівнювати доходи різних країн слід обережно, адже визначення та охоплення можуть відрізнятися. Дані про виділені кошти Європейських структурних та інвестиційних фондів узяті з відомостей Європейської Ко-

місії. Видання CEMR, *'Planning of EU structural funds: Is Local Government treated as a real partner?'* є ще одним корисним джерелом інформації про участь органів місцевого самоврядування окремих країн у цьому процесі.

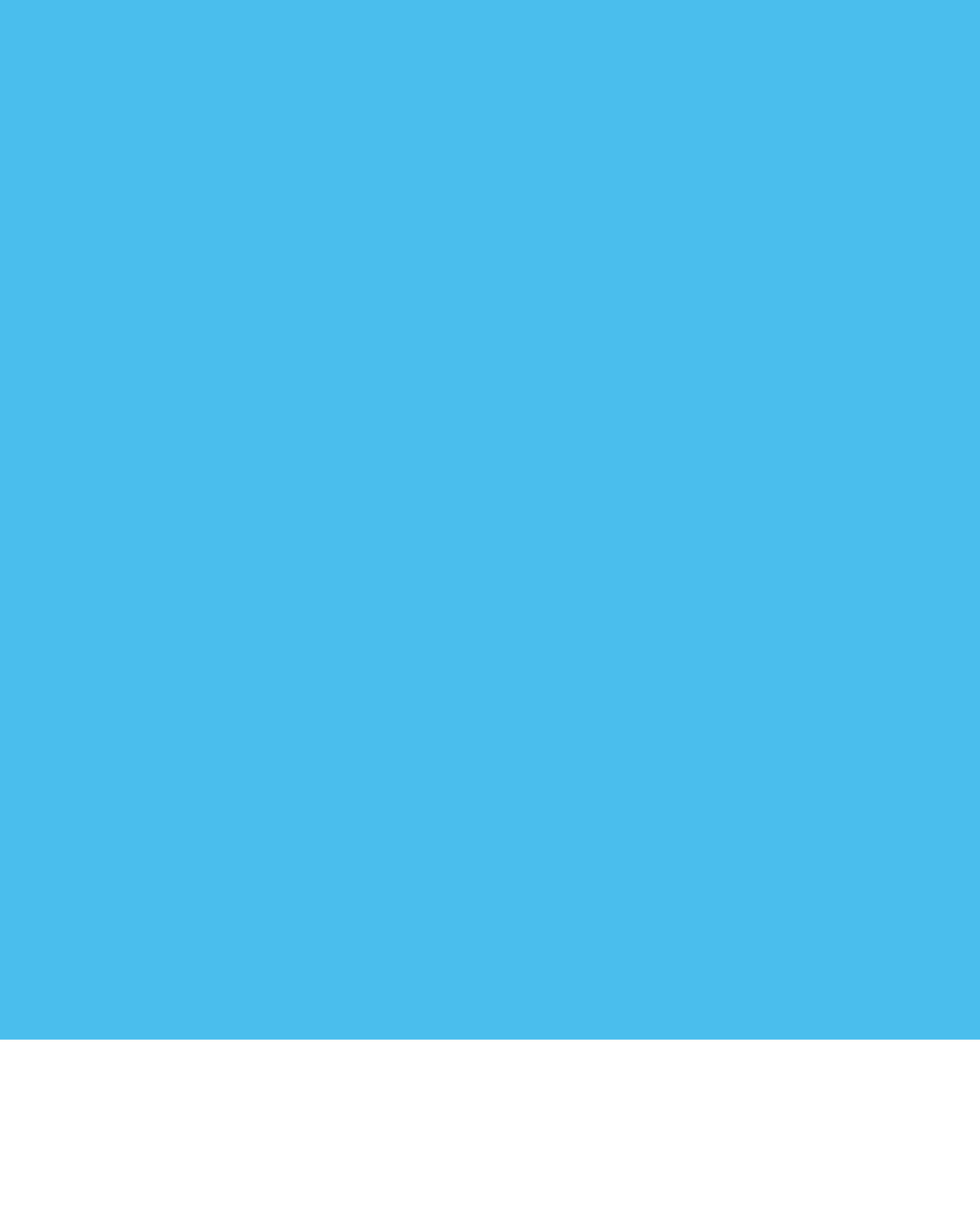
УЗАГАЛЬНЕНІ ТАБЛИЦІ ВИДАТКІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ





Source: Eurostat

ДЛЯ НОТАТОК



Цей буклет має на меті ознайомити читача з основними засадами місцевого самоврядування у восьми країнах Скандинавії та Балтії: Данії, Естонії, Фінляндії, Латвії, Литви, Норвегії, Польщі та Швеції.

Даний буклет підготовлений SKL International – дочірньою організацією Шведської асоціації місцевих влад та регіонів (SALAR). Це оновлене видання станом на 2020 рік. SKL International впроваджує проекти в сферах місцевого самоврядування, розвитку регіональної і місцевої демократії, децентралізації. Детальніше на сайті www.sklinternational.se.



SKL International
Hornsgatan 15
SE-118 82 Stockholm
Sweden

ТЕЛ.: +46 8 452 7000
Е-ПОШТА: info@sklinternational.se
ВЕБ-САЙТ: www.sklinternational.se

 **SKL International**
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS