



«Вирок до свободи»: минуле і майбутнє міжбюджетних відносин в Україні

Автори: Катерина Майнзюк, Юрій Джигир
 Червень 2008 – Грудень 2009 рр.

переклад з російської

Походження та задачі цього матеріалу

Успіхи та невдачі фіскальної децентралізації в Україні останніми роками викликають зростаючий дослідницький інтерес вітчизняних та міжнародних спостерігачів. На думку низки робіт – починаючи зі звіту Світового Банку «Україна: вдосконалення міжбюджетних стосунків та стратегії державних видатків в сфері охорони здоров'я та освіти» - саме недосконалість в розподілі фінансової та адміністративної відповідальності між рівнями влади пояснює неефективність в наданні основних соціальних послуг в країні.

Більшість проектів ФІСКО Інформ в 2006-2009 роках так чи інакше стикались з проблемами міжбюджетних фінансів України, підкреслюючи центральне значення цієї теми для великої кількості інших, на перший погляд недотичних сфер державного управління, таких як оподаткування, соціальна політика, регіональний розвиток, культурна і мовна політика, проблеми територіальної цілісності, євроінтеграції і міжнародних відносин в цілому.

Влітку 2008 року ми відгукнулись на пропозицію описати деякі загальні спостереження на основі цього досвіду в публіцистичній статті. Формально вона присвячена аналізу невинного потоку пропозицій щодо змін діючого Бюджетного кодексу. Однак головною ідеєю цього тексту була спроба привернути увагу до загальної проблеми побудови економічних стосунків в пост-радянській системі публічного управління – яка полягає, як нам видається, в основоположній схильності до ренто-орієнтування і є основною перешкодою до будь-якого якісного покращення у міжбюджетних фінансах України.

Оскільки цю статтю досі не було опубліковано в ЗМІ, і оскільки вона досі здається нам актуальною, ми вирішили зупинитись на публікації її в електронному вигляді на нашому веб-сайті (www.fisco-inform.com.ua) і особисто запропонувати її до критичного обговорення нашим безпосереднім партнерам і читачам.

"Вирок до свободи": минуле і майбутнє міжбюджетних відносин в Україні

Звичка ділити пиріг

Одне зі слів, що не має прямого еквівалента в західних мовах, і що водночас є таким незамінним у наших буднях — це дієслово "влаштуватися". Влаштовуються на роботу. Влаштовуються у дитячі садки, школи і лікарні. Навіть рішення особистого життя узвичаєно називати влаштуванням власної долі. І чим частіше зітхають батьки щодо того, настільки дивно невлаштованими їм видаються їхні сучасні діти, тим очевидніше стає те, що спрага почуття влаштованості має в нашій культурній традиції глибокі корені.

Добре влаштуватися - не просто. Потрібні час, думка, праця й інші ресурси, щоб вигідно використати правила, згідно з якими розподіляється обмежене суспільне щастя, і одержати його стабільну частку. Мотив у такому разі часто високоморальний, оскільки викликаний щирою турботою про тих, хто небайдужий, - в умовах, які змінити неможливо.

У теоретичній економіці є вдале поняття, яке описує прагнення щонайкраще влаштуватися в житті й у стосунках із іншими. Таку позицію називають ренто-орієнтованою поведінкою (rent-seeking). Суть цієї стратегії - у спробі одержати вигоду, маніпулюючи сформованою ситуацією і використовуючи специфіку своєї позиції в системі або в перемовинах. Простіше кажучи, це стратегія боротьби за кращий шмат пирога.

Чи є взагалі інша логіка побудови економічних (а впливає, що будь-яких) відносин? Альтернативна стратегія відома під ярликом "поведінка, орієнтована на прибуток" (profit-seeking). Вона полягає в тому, щоб одержувати зиск, пропонуючи в обмін щось новостворене за тією ціною, за якою друга сторона, або ринок і суспільство в цілому, готові за це нове заплатити. Не витратити сили на поділ пирога - витратити їх на випікання нового.

Криза ренто-орієнтованої філософії на пострадянському просторі

Значною мірою, вибір між цими стратегіями - питання розподілу відповідальності між учасниками економічних відносин за ризики, які потрібно приймати у процесі створення вартості. Орієнтація на прибуток сполучена з ризиком за визначенням. Вкладені в ризиковане підприємство ("новий пиріг") ресурси можуть бути загублені або використані неефективно. Але тільки заповзятливі дії – включно з вибором нових рішень і шляхів – спроможні створити додатковий продукт і вивести гру за межі нульової суми.

Можна сказати, що зрушення в розподілі відповідальності за прийняття рішень - це наймогутніші зміни, що відбулися в нашому суспільстві за останні роки. У більшості випадків, двигуном цих змін виявлявся дефіцит відповідальності, створений тривалою історією ренто-орієнтованої громадської організації. Ризиковані ініціативи і перерозподіл творчої функції почали заохочувати, вони стали з'являтися не тільки в економічних відносинах, а й у державному устрої, у культурі, освіті, охороні здоров'я - практично в кожній сфері життя. Зародився і зміцнів приватний (іноді, дикий) бізнес, зникли межі в мистецтві та науці, розчинилася ілюзія стовідсоткової захищеності окремої долі принципами моралі або державною соціальною політикою.

Неспроможність ренто-орієнтованої філософії виявилася і у відносинах між рівнями влади, у яких за попередні роки міцно закріпилася модель адміністративно-фінансової «матрьошки»: бюджетні показники кожного рівня визначалися винятково суб'єктивним і непередбачуваним рішенням вищої ланки. Відповідно, влаштувати потрібне рішення можна було тільки через вдалилий політичний торг. Характерно, що залежна від вищого рівня, кожна ланка залишалася абсолютним джерелом влади для бюджетів нижчого. Наприклад, хоч обласні бюджети і формувалися Мінфіном, по суті, в ручному режимі, це центральне міністерство практично не могло впливати на міжбюджетну політику областей (тобто на те, як ресурс розподілиться далі між містами і районами).

До кінця 90-х непередбачуваність і безладність цієї системи стала відчутно заважати економічному розвитку країни. Місцеве самоврядування, як ідея, на цьому етапі відчувалась в особі міських мерів і вже було готове виразити обурення своїм безправним бюджетним положенням - зокрема через свою вже впливову асоціацію. З огляду на те, що саме цей хронічний недолік свободи і відповідальності на місцевому рівні - вперше усвідомлений і висловлений міськими громадами - став поштовхом для реформ, природною стратегією в цій ситуації було прагнення до політичної, адміністративної і бюджетної децентралізації.

Другим рушієм ранньої децентралізації були теоретичні розробки західної економічної думки в царині фіскального федералізму. Всупереч інтуїції, цей термін не пов'язаний неодмінно з федеральним державним устроєм, а описує загальні питання багаторівневих бюджетних систем, і є цілком вживаним для унітарних держав. Набагато більш специфічною і неоднозначною рисою цих теорій була їхня залежність від апарату теорії ігор, відповідно до якого навіть в умовах асиметричної інформації, відносини між рівнями влади складаються в системі координат "активний гравець - реагуючий гравець", де обидва дбають лише про свої усвідомлені інтереси і прагнуть здійснити політику, найвигіднішу для себе. Наскільки це припущення правильне для наших умов - питання, яке ми лише частково обговоримо в цій статті.

Це поєднання факторів визначило цілі і завдання перших реформ, якими стали: максимально активна ліквідація можливостей для ручного керування бюджетними потоками (через заміну їх на прозорі правила гри), а також ліквідація безпосереднього джерела бюджетної експлуатації місцевого самоврядування - ручного керування на рівні області.

Бюджетний феодалізм - метафора чи реальність?

Спрага свободи місцевого самоврядування, перенасиченість наскрізним безвладдям перед вищим рівнем і всесиллям неформальних і непрозорих законів уже тоді ґрунтувалися на розумінні, що системні проблеми досить глибокі і вони потребують найширших реформ, розробки нових системних правил. Однак відчайдушність кризи виправдовувала ідею їсти слона частинками.

Справжній масштаб слона інтуїтивно уявляв кожен задіяний із перших кроків реформи. Цей образ охоплював наскрізну непрозорість і неформальність правил у міжбюджетній сфері і заскорузлості ієрархії прийняття рішень. Звичною метафорою зробилося визначення пострадянської бюджетної системи як феодальної. Однак ознаки феодальних відносин залишалися метафорою і тільки в окремих випадках аналізувалися з наукового погляду (наприклад, у працях Річарда Еріксона).

Поняття феодалізму досить небезпечно, бо є неоднозначним і не має єдиного тлумачення. Але одне з них - дуже зручне для розуміння ситуації і тому пропонується в цій статті. У цьому визначенні, феодальні відносини - це тотальна приватизація і фрагментація державної влади, широке роздроблення цієї влади, подрібнення її до рівня особистих комерційних відносин; делегування васалам, через вертикальний ланцюг, повного права встановлювати правила гри (закони) на своїй бюджетній території у відповідь на лояльність. Таким чином, феодальні відносини породжують украй статичну соціальну структуру, що охороняється жорсткими звичаями спадкування, де кожен знає своє місце і пов'язаний із іншими людьми взаємними зобов'язаннями в потрібний момент зробити послугу.

За визначенням, феодальні відносини вибудовуються довго, але відчутними стають тільки на пізніх стадіях. Саме тому їх варто виявляти й аналізувати якнайбільш відкрито і якомога швидше.

"Природа феодального суспільства драматично виявила себе тоді, коли у дві останні декади десятого і дві перші декади одинадцятого сторіччя, прогнилий фасад держави, що довго загороджував справжню соціальну структуру, нарешті зруйнувався. Те, що відбулося, могло здатися вторгненням особистих інтересів у державну владу. Але насправді, структура виявленої влади не була новою, вона існувала вже задовго до цього. У ранішніх документальних джерелах її згадували рідко і ненавмисно, але з цього моменту раптом почали обговорювати відкрито. У цьому і була суть змін, що пізніше здобулася на назву "феодальної революції" (Філіп Ар'єс, Георг Дюбі).

Відкрито використовувати аналогію з феодальним ладом зручно насамперед тому, що вона дає можливість означити справжнє обличчя проблеми, її фундаментальні характеристики і розробити стратегію боротьби, спрямовану на головну причину, а не на її симптоми.

Спроба з великої букви

Незважаючи на всю критику впродовж останніх років, бюджетна реформа 2001 року була найяскравішою спробою в боротьбі України з феодалізмом, який її пронизував. Найважливішим стало те, що ця реформа підірвала неписаний, неформальний, феодальний вимір, у якому до цього існували правила поведінки з бюджетними коштами, зокрема - їхній розподіл між рівнями бюджетів. Ця реформа відкрито поставила завдання

змінити культуру політичних торгів і "приватизованих" правил гри. Правила, що раніше існували негласно і ні в кого не викликали сумніву (наприклад, розподіл типів витрат між бюджетами або логіка розподілу трансфертів як така), уперше були прозоро кодифіковані.

Чимало снарядів було випущено і у злочасну бюджетну «матрьошку», феодалніше за яку важко щось уявити і дотепер. З одного боку, реформа зламала бюджетне крило обласної ланки вертикальної влади (тобто відповідальність області за перерозподіл засобів на основні соціальні функції між бюджетами її території), встановивши прямі трансфертні відносини між Мінфіном і бюджетами міст та районів. Із іншого боку - вона зробила кроки до створення свободи на місцевому рівні (міст, районів) для виконання його природних соціальних функцій - тобто надання основних послуг у медицині, освіті, догляді за вразливими категоріями громадян. Серед таких кроків була декларація свободи незалежного затвердження місцевих бюджетів, поділ понять цільових субвенцій і трансфертів вирівнювання, введення офіційної формули розрахунку міжбюджетних трансфертів, які раніше визначалися вручну.

Бюджетна реформа 2001 року була революцією в ім'я свободи на місцевому рівні і в ім'я всіх потенційних благ, які вона може надати (ефективності, наблизеності до людей, підзвітності, рівності прав і розмаїтості рішень). Вона була розроблена з метою створення можливості для громад перестати витратити час і ресурси на "влаштування" у системі - почати витратити їх на поліпшення послуг, на свої інтереси, свої ідеї. Вона була спрямована на боротьбу з ренто-орієнтованою системою, в ім'я рівноправних, контрактних економічних і соціальних відносин.

Таким чином, свідоме кредо цієї реформи було у творчому руйнуванні, у зачищенні проблемних рис ренто-орієнтованої системи. Було вимушеним і усвідомленим рішенням, ліквідувавши ці риси, тимчасово відкласти повноцінне створення всіх елементів нової системи (наприклад, національних стандартів суспільних послуг і механізмів їх контролю). На місцях цих недобудованих цеглинок тимчасово утворилися порожнечі (тих же стандартів якості послуг практично немає і дотепер), які передбачалося заповнювати поступово. Однією з таких свідомо недопрацьованих сфер залишилися делеговані видаткові повноваження.

Чорна діра делегованих функцій

Найскладніша царина для реалізації моделі відповідальних відносин між рівнями влади в будь-якій країні - це суспільні повноваження, які ефективніше здійснювати гнучко й інноваційно на місцевому рівні, але в яких потрібно дотримуватися певних національних стандартів (найчастіше - це головні соціальні послуги - охорона здоров'я, середня освіта, соціальне забезпечення). Іншими словами, це сфера, в якій діалогу між рівнями влади не уникнути, де є, що ділити і що обговорити. Природно, що така напруженість тільки підсилюється у великих і багатоманітних країнах. Ці повноваження рекомендується "делегувати", а делегування в будь-яких відносинах, як відомо, - рішення важке, що потребує від партнерів рішучості, узгодженості цілей і взаємної довіри. Природно, що для цього обидва учасники мають відчувати силу приймати рішення, ризикувати, здійснювати їх, відповідати за них.

- На національному рівні для діалогу потрібна скоординована позиція центрального уряду, а також технічна потужність, щоб її здійснювати у взятих на себе обсягах.
- На місцевому рівні – потрібний, власне кажучи, "реагуючий гравець" - джерело "місцевої економічної політики". Як би не поведився цей "гравець", передбачається наявність у нього вільного духу і готовності до відповідальної свободи - бажання щось робити по-своєму і відповідати за це.
- І, нарешті, між цими сильними контрагентами має існувати діалог, із виробленням правил і механізмів контролю.

Нові правила міжбюджетних відносин були «викроєні» за сучасною прогресивною моделлю, що припускає готовність учасників до відповідального діалогу. Передбачалося, що цей діалог допоможе вибудувати відсутні елементи недобудованої системи, заповнить вимушені пробіли. Виходячи з цього припущення, реформа не ставила перед собою окремого завдання побудови діалогу і не створила сильного контрагента для міжбюджетних відносин на жодному рівні, а основні повноваження були делеговані "умовно".

Більше того, ця "умовність" створила крайню невизначеність у керуванні "делегованою" частиною повноважень. Прийнятий у 2001 році Бюджетний кодекс створив процедури і принципи, що фактично визначали цю частину бюджету як "делеговану", тобто таку, за яку відповідає центральний уряд, але де органи місцевого самоврядування одержують можливість автономно ухвалювати рішення щодо підходів до надання послуг. Але не є секретом те, що зміни в бюджетній системі координат не могли бути доповнені відповідними кроками для повноцінного завершення процедури "делегування" - тобто створення на місцевому рівні можливостей для проведення місцевої політики в делегованих сферах. Тому в частині "квазі-делегованих" повноважень почали співіснувати як елементи надзвичайно сміливих децентралізуючих рішень, так і базові риси планової ієрархічної системи.

По-перше, розподіл бюджетних витрат між рівнями влади навіть як тимчасове рішення не став прийнятним заміником для повноцінного юридичного визначення суспільних повноважень, а тільки підкреслив брак консенсусу з цього питання.

По-друге, місцеві органи влади так і не одержали достатньої інституціональної автономії в прийнятті рішень щодо організації надання делегованих послуг. Саме ця автономія мала стати тим зчепленням, яке забезпечувало би підвищену ефективність послуг під час їхньої передачі на місця. Але щоб ця автономія не стала катастрофою, вона мала бути не шпарким стрибком у холодну воду, довіра мусила бути створена передачею повноцінних адміністративних важелів у погодженому обсязі й у сполученні з продуманою системою взаємного контролю і підзвітності між рівнями влади.

Така система контролю делегованих функцій мала б була припускати чітко інвентаризований і перелічений список декларованих державою послуг, системи національних стандартів якості їхнього надання, а також створення органів центрального контролю за дотриманням цих стандартів на місцях (як внутрішніх, так і зовнішніх - наприклад, відповідно до польських регіональних рахункових палат). На сьогодні, місцеві виконавці делегованих функцій в Україні цілком залишаються заручниками централізованих рішень, що спрямовані не на виконання стандартів, а на нав'язування єдиного способу надання послуг по всій країні (наприклад, у вигляді кількості медичного персоналу на одне ліжко).

По-третє, навіть нововведені бюджетні процедури не змогли повною мірою відійти від нав'язування єдиного (і неефективного) типу організації послуг для всієї країни, і в такий спосіб відібрали в місцевого рівня мотивацію до пошуку альтернативних рішень. У Бюджетному кодексі видаткові повноваження були розподілені як відповідальність за фінансування вказаних установ (визначених різновидів шкіл і лікарень), а не суспільних функцій (наприклад, "первинної медичної допомоги"). У формулі розподілу коштів на фінансування цих функцій залишилися "інфраструктурні" показники, особливо в частині соціальних послуг: чим більше клієнтів зареєстровано в інтернаті, тим більше грошей на цю функцію одержує місцевий бюджет.

По-четверте, що є особливо важливим, місцеві органи влади не одержали жодної ресурсної маневровості для експериментів із різними варіантами надання послуг і для втілення ідеї більшої ефективності цих послуг у делегованому режимі. Бюджет середнього міста або району формується майже цілком за рахунок трансферту з держбюджету і податку на доходи фізичних осіб, що жорстко регулюється на центральному рівні. Можливість самостійно регулювати місцеве податкове навантаження для втілення місцевих потреб щодо якості і кількості послуг незначна: вона практично обмежена такими джерелами, як ринковий збір, комунальний податок і податок на рекламу, що не часто можуть дати більше п'яти відсотків до бюджету. Трансфертна залежність і потреба введення податку на власність або місцеві надбавки на податок з доходів фізичних осіб - стара тема, але вона рідко обговорюється як абсолютно критична для введення на місцевому рівні нових форм послуг.

Нарешті, перешкодою до початку повноцінного діалогу стало зависання розвитку центрального уряду на рівні слабого феодального монарха, і неперетворення його у стратега, політика, репрезентативного керманіча. Питання, що стосуються міжбюджетних відносин, розпорознено між міністерствами, чіткого механізму їхньої співпраці через горизонтальні міжвідомчі команди поки що не напрацьовано, а нові ініціативи, як і раніше, обговорюються в режимі війни законопроектів, а не через зважені переговори щодо стратегії дій і варіанти дозволу потенційних конфліктів інтересів.

Така ситуація не могла змінити філософію економічних відносин між рівнями влади, поклавши кінець ренто-орієнтуванню, оскільки жоден із рівнів влади не одержав ані інструментів, ані стимулів до розробки самостійної політики і її конструктивного обговорення.

Ренто-орієнтування за новими правилами - два кроки назад

Альтернативою феодалізму, у якому всі якось влаштовані, може бути тільки вільний і відповідальний діалог сильних. Все інше - небезпечний компроміс. Інституціональна ж суміш, що виникла після початку реформ, була небезпечна подвійно саме своєю різноманітністю. З одного боку, були впроваджені елементи серйозної децентралізації (делегування бюджетних функцій на рівень районів і міст), а з іншого, знову брак можливості і мотиву цією свободою скористатися.

Важливим є те, що не повна нестача правил, а саме їх різноманітність і суперечливість - тобто брак єдиного чіткого і прийнятого всіма бачення правил гри - це і є синонімом тимчасової порожнечі, що потребує заповнення.

Відповідно, суперечливі риси делегованих функцій і їхній значний обсяг стали фактором значного стресу для системи, підштовхуючи її до пошуку стратегій виживання.

Досить значним був цей стрес, насамперед, для центрального уряду, чия відповідальність за адекватність розрахунку трансфертів раптово і диспропорційно виросла. З огляду на те, що реформа не передбачала регуляторного і політичного делегування витрат, у своїй суті їхні основні програми залишилися "деконцентрованими" - тобто фактично вони залишилися державними програмами, що виконуються як окремі завдання (наприклад, фінансування визначеної кількості ліжок-днів) із місцевих бюджетів.

Однак відтепер Мінфін був змушений розподіляти ресурси, користуючись досить грубою формулою, що була розроблена спеціально для делегованої системи: за цією ідеєю кожна територія отримує бюджет, пропорційний до кількості потенційних користувачів послуг (найчастіше, кількості населення), що тут проживає, і має самостійно вигадувати, як надати їм ці послуги в межах отриманого ресурсу. Більше того, обмежений у ручному корегуванні розрахунків, Мінфін також не міг більше покласти в цьому корегуванні на допомогу обласної ланки після введення прямих трансфертних відносин з містами і районами.

Зовсім природним є те, що найпопулярнішими темами в цій ситуації стали: астрономічне ускладнення формули, а також безперервна дискусія про потребу обліку в ній питомої вартості окремих послуг. Притому, що квазі-делеговані функції (освіта, охорона здоров'я, соцзабезпечення, культура і спорт) складають близько 85% місцевих бюджетів і практично цілком складаються з захищених і жорстко регульованих центральними міністерствами статей, бажання якнайювелірніше розрахувати їхню вартість справедливо як для одержувачів, так і для сторони, що фінансує. І настільки ж природним є те, що ювелірний розрахунок трансфертів у такому масштабі - завдання не тільки безнадійне, а й небезпечне, оскільки така логіка визначення загального ресурсу витісняє роль стратегічніших міркувань: проблем старіючого населення, що змінює характер захворюваності і смертності, фантастичні темпи наукових змін, що вимагають докорінно змінювати підходи в освіті тощо.

Так само природним є те, що для місцевої влади, нова гібридна "делеговано-деконцентрована" модель стала свідомо недосконалим інструментом розподілу свідомо недостатніх коштів між свідомо неефективною системою діючих установ.

Кульмінацією природних реакцій на всіх рівнях була концентрація зусиль на такому використанні нових правил, що дозволили б гравцям максимально захистити сформовані підходи у фінансуванні основних секторів - кількість і структуру клієнтів, кількість і типи установ.

Важко перелічити навіть ті приклади цих стратегій виживання, які вже вдалося зібрати як колекційні. Спочатку популярним було перейменування бюджетних установ для припасування їх до потрібного рівня фінансування відповідно до Кодексу, а також територіальний перерозподіл клієнтів між установами для підвищення їх "міжбюджетного" статусу.

Згодом зміцніли навички використання слабких, гібридних місць формули для утримання сформованої практики надання послуг у регіоні. Показовий приклад - відкриття відділення кардіодіагностики в районному територіальному центрі соціального обслуговування пенсіонерів і самотніх непрацездатних громадян. Прогресивно? виявляється, устаткування новому відділенню дістали з районної лікарні, та власне і приміщення використовували теж лікарняне, і персонал у "новому" відділенні залишився той самий. Але всі його пацієнти тепер зареєстровані як додаткові "самотні непрацездатні громадяни, які вимагають різних видів соціальної

допомоги в терцентрі", виходячи з кількості яких визначаються розрахункові витрати на соцзабезпечення в трансфертній формулі. Розрахункові витрати на охорону здоров'я визначаються, ґрунтуючись на загальній кількості населення, тому бюджет нічого не втратить, але одержить додатковий ресурс на терцентр. Звичайно, це не буде означати, що соцзабезпечення (або кардіо-діагностика) важливіше для цієї громади або для країни в цілому. Не факт, що додаткові гроші взагалі одержить терцентр, а на рівні країни ці засоби тим більше не будуть виділені додатково, а будуть хитрістю відібрані в іншій території, хоча і з зовсім гуманних розумінь.

Окремої уваги в еру ренто-орієнтованого виживання заслугоує культ цільових субвенцій. На відміну від загального трансферту (який місцеві органи влади мають право теоретично перерозподіляти між програмами на свій розсуд), цільова субвенція - це інструмент деконцентрованого керування витратами - гроші надходять із центру під конкретний розрахунок конкретних завдань. За 2005-2007 року частка цільових субвенцій у загальному обсязі переданих на місця ресурсів виросла з 21 до 43 відсотків, тобто вдвічі. Проблема в тому, що цілі субвенцій, що розростаються, безпосередньо втручаються у сферу делегованих функцій: субвенції виділяються, наприклад, на "облаштованість установ, що надають соціальні послуги дітям і молоді", на "надання центрами соціальних служб для родини, дітей і молоді соціальних послуг ін'єкційним споживачам наркотиків", на "соціальні послуги дітям у дитбудинках сімейного типу і прийомних родин" тощо.

Таким чином, нова гібридна система швидко переростає в деконцентровану, де рішення (при таких обсягах і при некерованості процесу) змушені прийматися вручну, де знову як гриби множаться непрофінансовані мандати, тобто вводяться центральним урядом послуги, що фінансуються тимчасово або не фінансуються зовсім, стаючи новим тягарем на плечах громад.

Іншими словами, порожнеча, залишена у формі тимчасово невизначеного статусу делегованих повноважень і можливості суперечливого його трактування (або як делегованого, або як деконцентрованого), майстерно заповнилася трактуванням традиційним, звичним, зручним. Причому цей зсув був некерованим процесом, а не свідомим вибором країни.

"Закон вакууму"

Гуру міжбюджетних фінансів України - Ігор Олександрович Шпак - дуже правильно помітив на нещодавньому обговоренні цієї теми, що будь-який аналіз перших реформ зараз має "перевагу ретроспективного погляду". Використовуючи цю перевагу, чи можна рекомендувати якісь зміни в підході до реформи міжбюджетних фінансів, що триває? Чи можна продовжувати сподіватися вводити нову філософію відносин поетапно, починаючи зі зачищення найхворобливіших проблем, і тимчасово не створюючи нічого нового на їхньому місці?

Один із законів Паркінсона, названий "законом вакууму", говорить, що "дія розширюється, щоб заповнити порожнечу, створену нашими промахами":

"Дах будинку звалився не через ураган. Його засмоктало в лійку, що утворилася з підвітряного боку житла".

"Імперії валяться тому, що гниють зсередини, а правителі, на рахунках яких немає ніяких конкретних злочинів, приводять свій народ до катастрофи усім, чого вони не сподобилися зробити. А справжні лідери правлять могутньо, яскраво, швидко ведуть за собою народ до чітко поставленої мети".

Сьогодні інституціональний вакуум в царині делегованих повноважень уже практично заповнився катастрофічними симптомами повернення до ручного керування, і якість послуг у цих основних соціальних галузях продовжує засмоктуватися в лійку прогнилих феодальних відносин. Зупинити цей процес можна тільки заповнивши невизначеність сильним і погодженим рішенням рівнів влади.

Яким саме буде результуючий вертикальний розподіл ролей, які функції буде раціональніше віддати кожному з рівнів, насправді є вторинним питанням. Може скластися помилкове враження, що сильний діалог між рівнями влади і повномасштабне делегування функцій на місця - прерогатива федеральних держав. Це враження, повторимося, хибне. Аналогічно, роль регіональної ланки у вільній контрактній моделі не обов'язково має бути слабкою тільки через помилково компрометуючу її феодальну історію. Більше того, культ децентралізації і непродумане, необмежене скидання функцій на рівень місцевого самоврядування без обліку його готовності до такої ролі - також стратегія безвідповідальна і нежиттєздатна.

У реальності ступінь децентралізації може бути дуже різним - головне, щоби цей ступінь був обраний партнерським рішенням усіх гравців. Тоді навіть деконцентровані витрати зможуть бути ефективними, а бюджетна повноправність регіонів зможе виконати інтеграційну і стабілізаційну функцію в унітарній державі.

Несумісна із сучасним життям феодална структура економічних відносин – це, насамперед, нездатність створити таку багатозарову і різноманітну співпрацю, де соціальне об'єднання будь-якого рівня може брати участь у будь-яких рішеннях, що для нього мають значення - місцевих, регіональних, національних, прикордонних, транскордонних, глобальних і навіть тих, що стосуються стосунків з майбутніми і минулими поколіннями.

Світ поки що не винайшов ідеальних варіантів такої співпраці, але активно займається цим пошуком саме зараз. Як важливу спробу можна розглядати досвід європейського простору, де плекається місцева ініціатива, і водночас створюється складна павутина горизонтальних і вертикальних відносин влади, через яку громада може відповідати за свої інтереси і брати участь у найрізноманітніших проектах. Ця модель вимальовувалася сторіччями, зокрема ціною страшних і кривавих виявів проміжних варіантів. Є прямий сенс врахувати й уникнути цих етапів.

А головний висновок із цих міркувань, мабуть, полягає в тому, що надійно влаштуватися - це рецепт із минулого, і на жодному рівні вже не вийде уникнути відповідальності за стратегію свого життя. Якщо, звичайно, ми хочемо пройти це життя в ногу з часом - кидаючи виклик новим хворобам, спілкуючись на рівних із провідними спеціалістами світу, і, сприймаючи "соціальну включеність" не як акт милосердя, а як прояв віри "у майбутні можливості людської раси і стійкість людського духу". Ця фраза - напис на скульптурі оголеної вагітної жінки без рук і без ніг - спорудженої в Лондоні на головній площі країни на честь видатної художниці, що народила і виховала дитину, хворіючи на фокомелію - вроджену відсутність кінцівок. Побудувати таке суспільство в нас не вийде, просто підлаштовуючись під чийсь правила.