

**Проект ЄС “Розвиток інтегрованих соціальних служб для
вразливих сімей і дітей”**

ДЛЯ ОБГОВОРЕННЯ

**АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА
ЩОДО ПРОБЛЕМИ ДОДАТКОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ НА МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ
ВНАСЛІДОК РЕФОРМУВАННЯ МЕРЕЖІ ЦЕНТРІВ СОЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ ДЛЯ СІМ'Ї,
ДІТЕЙ ТА МОЛОДІ**

3 листопада 2006 р.



Проект фінансується
Європейським Союзом



Проект виконується
Консорціумом «Кожній дитині»

Документ створено в межах проекту фінансованого ЄС.
Викладене тут може не відображати позицію ЄС.

Подяки:

Автори: Юрій Джигир, експерт з питань фінансів проекту ЄС “Розвиток інтегрованих соціальних служб вразливих сімей і дітей”.

Відповідальними за зміст статті є автор.

Аналітична записка

щодо проблеми додаткового навантаження на місцеві бюджети України внаслідок реформування мережі центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді:

Ефективне доопрацювання формули розподілу міжбюджетних трансфертів: необхідність вірного діагнозу

КОРОТКИЙ ОГЛЯД

Надання соціальних послуг для сім'ї, дітей та молоді в Україні на сьогодні здійснюється через комплексну інституційну систему, ключовим елементом якої є розгалужена мережа бюджетних організацій, які працюють на місцевому рівні, але регулюються національним законодавством щодо державної політики в цій сфері, кадрової політики, вибору типів послуг та управлінських підходів. Таке **поєднання регулюючої ролі центрального уряду та виконавчої ролі органів місцевого самоврядування** пояснюється тим, що попри певні невизначеності в сучасному законодавчому полі щодо розподілу повноважень між рівнями влади, саме центральний рівень традиційно несе відповідальність за реалізацію державної політики в сфері сім'ї та молоді, а також за надання законодавчо визначених послуг певним категоріям населення. В той же час, більшість таких послуг вимагають глибокого розуміння місцевого контексту, і вочевидь найефективніше надавати їх - саме на місцевому рівні. Однак хоча аргументи на користь **видаткової децентралізації** в цьому випадку є очевидними, вибір **ступеню децентралізації та технологій його фінансового забезпечення** може бути дуже різним. Найголовніше при цьому – щоб обрані моделі фінансових відносин між рівнями влади відповідали обраній моделі децентралізації і базувались на **принципах відповідального партнерства**.

Нажаль, на сьогоднішній день міжбюджетні фінансові стосунки у сфері послуг для сім'ї, дітей та молоді страждають на «симптоми підліткового віку», коли розвиток певних елементів системи випереджає розвиток інших, створюючи болючі, і часто загрозливі для всього організму явища. Одним із таких загрозливих явищ сьогодні є додаткове навантаження на місцеві бюджети, пов'язане з імперативними рішеннями центрального рівня щодо розвитку центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (СССДМ), які наразі позбавлені надійних механізмів фінансового забезпечення. Ця проблема, що носить назву **«непрофінансованих видаткових мандатів»**, також спостерігається і в інших категоріях видатків, в тому числі в інших ключових соціальних галузях, таких як освіта та охорона здоров'я. Здоровий глузд, класична теорія та практичний досвід з цих галузей та інших країн свідчить, що намагання послабити гостроту цієї проблеми тактикою точкових втручань не мають шансів на успіх, і що лише розуміння істинної природи та факторів живучості непрофінансованих мандатів може бути надійною стратегією боротьби із ними. Саме тому у цій записці пропонується детальний **огляд тих аспектів державних фінансів України, в яких криються фундаментальні фактори цього явища, а також робиться спроба діагнозу та терапевтичних рекомендацій** з точки зору делегованих видатків в цілому та видатків на центри СССРДМ зокрема.

Одним із ключових інструментів міжбюджетних відносин, що аналізується в цій записці, є **формула розподілу трансфертів вирівнювання**, яка відіграє критично важливу роль у визначенні обсягу коштів, які опиняються у розпорядженні місцевої влади для фінансування центрів СССРДМ та інших послуг у цій сфері. Відповідно, протягом останніх років зростає кількість пропозицій щодо вдосконалення цієї формули. В цій записці

наводиться детальний аналіз формули як технології розподілу коштів та її проблемних аспектів. При цьому робиться спроба чітко розмежувати, чого варто очікувати від формули як такої, а які терапевтичні задачі насправді перебувають поза можливостями формули і повинні вирішуватись у інший, цілком реалістичний спосіб.

Покращення моделі фінансування центрів СССДМ та інших послуг в цій сфері є складною мультидисциплінарною задачею, що залучає компетенцію багатьох галузевих відомств, урядових та парламентських структур. Враховуючи цю мультидисциплінарність, у цій записці наведено оглядову інформацію про різні аспекти та історичні факти щодо системи цих послуг, які **вимагають детального обговорення** зі спеціалістами відповідних відомств, **уточнень та розвитку**. Тому існуюча версія аналітичної записки повинна вважатись робочою і повинна бути піддана аналізу та коригуванню в ході таких консультацій.

Хід аналізу розпочинається з побудови фактологічної платформи щодо історії реформування центрів СССДМ в Україні (Розділ 1). Основна частина записки – Розділи 2, 3 та 4 – пропонують інформацію щодо проблемних аспектів міжбюджетних стосунків в Україні, в тому числі в контексті застосування формули розподілу трансфертів. В Розділі 5 загальні міжбюджетні проблеми проломлюються крізь призму конкретної ситуації із фінансуванням центрів СССДМ, а також формулюються конкретні висновки та пропозиції щодо напрямків подальших дій. Нарешті, в Розділі 6 зроблено спробу розвитку одного з таких напрямків – вдосконалення набору показників попиту на послуги у формулі для обрахунку трансфертів вирівнювання, з наведенням конкретних пропозицій та прикладів із досвіду європейських країн.

ЗМІСТ

1. ІСТОРИЧНА ДОВІДКА ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРІВ СОЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ.....	6
ПЕРІОД СПОНТАННОГО РОЗВИТКУ	6
СПРОБИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ	6
БЮДЖЕТНА СКЛАДОВА ПОСТАНОВИ N1126	7
ІСТОРІЯ РОЗПОДІЛУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МІЖ БЮДЖЕТНИМИ РІВНЯМИ	7
ОЦІНКА ЗАГАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ СИТУАЦІЇ ЦЕНТРІВ	8
ВИСНОВКИ.....	9
2. СКЛАДНОСТІ З КОНЦЕПЦІЄЮ ДЕЛЕГОВАНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ	9
ПРИНЦИПИ ТА ЗАКОНОДАВЧІ ВИЗНАЧЕННЯ	9
ПРАКТИЧНІ УСКЛАДНЕННЯ	10
СТАТУС ВИДАТКІВ НА СІМ'Ю, ДІТЕЙ ТА МОЛОДЬ.....	11
3. ДВОЕТАПНА ІДЕЯ ФОРМУЛИ РОЗПОДІЛУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ	11
ПОДВІЙНА РОЛЬ ПОКАЗНИКІВ У ДОХОДНІЙ ТА ВИДАТКОВІЙ ЧАСТИНІ	11
СХЕМАТИЧНЕ ПРЕДСТАВЛЕННЯ ФОРМУЛИ В ЧАСТИНІ ВИДАТКІВ НА СІМ'Ю, ДІТЕЙ ТА МОЛОДЬ	13
ОГЛЯД ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУЛИ ДЛЯ ВРАХУВАННЯ ЦЕНТРІВ СЛУЖБ	14
4. ЗМІЩЕННЯ ВЕРТИКАЛЬНИХ І ГОРИЗОНТАЛЬНИХ ВИМІРІВ ФОРМУЛИ	14
ПОПУЛЯРНІСТЬ ІДЕЇ РОЗШИРЕННЯ ФОРМУЛИ.....	14
ФОРМУЛА ЯК МЕХАНІЗМ ПОКРИТТЯ ГОРИЗОНТАЛЬНИХ І ВЕРТИКАЛЬНИХ РОЗРИВІВ.....	15
ВИСНОВКИ.....	18
5. РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРІВ СЛУЖБ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ ІЗ ФОРМУЛОЮ.....	20
6. АЛЬТЕРНАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИБОРУ ПОКАЗНИКІВ ПОПИТУ.....	22
ЗАУВАЖЕННЯ ЩОДО СТАТИСТИЧНИХ ОБМЕЖЕНЬ	22
ДЕКІЛЬКА ПРИКЛАДІВ АЛЬТЕРНАТИВНОГО ВИБОРУ ЗМІННИХ	23
МОДЕЛІ ОЦІНКИ ПОПИТУ В ВИПАДКУ ПЕРЕРОЗПОДІЛУ КОШТІВ НА РІВНІ ОБЛАСТІ	24

1. ІСТОРИЧНА ДОВІДКА ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРІВ СОЦІАЛЬНИХ СЛУЖБ

Період спонтанного розвитку

Історія розвитку центрів соціальних служб для молоді в Україні є досить типовою для більшості пост-радянських бюджетних організацій, і зокрема – надавачів соціальних послуг. В перші роки незалежності, протягом яких започатковувалась мережа таких центрів, їх характерною рисою була невизначеність статусу, надзвичайна “різношерстість”, повна залежність від ентузіазму організаторів, а також від хаотичних рішень про передачу бюджетної відповідальності за певні види їх діяльності від одного урядового рівня до іншого. Протягом останніх років, у цій сфері почались процеси певної систематизації, які полягали, в основному, у приведенні існуючої мережі до єдиних понять та визначень, а також у проголошенні принципів та потреб розвитку таких центрів. В той же час, у центрі дискусій досі залишається питання відповідальності за фінансове забезпечення цієї мережі, яке наразі визначене лише у дуже загальних рисах, а в дечому – і з певною контрверсійністю.

Більшість установ та формувань, що наразі входять до центрів соціальних служб для молоді, створювались як організаційні підрозділи управлінь у справах сім’ї та молоді місцевих державних адміністрацій. Принаймні у значній частині випадків, ці центри були і залишаються окремими юридичними особами і розпорядниками бюджетних коштів третього рівня. Враховуючи невизначений статус і функції цих утворень, перелік їх послуг визначався через домовленість із відповідними управліннями місцевих адміністрацій, і часто включав дуже різноманітні сфери діяльності, інколи дещо віддалено пов’язані із проблемами сім’ї та молоді. Специфіка цих утворень також часто означала, що їх організаторами були молоді і активні люди, які охоче брались за додаткові завдання, на зразок проведення молодіжних заходів або певних видів психологічної допомоги населенню. Це призвело до того, що повноваження та відповідальність соціальних служб стали ще більш розмитими і невизначеними, меню їх послуг заповнилось сумішшю традиційної діяльності і одноразових, спорадичних завдань, деякі з яких нав’язувались і призупинялись місцевими та центральними органами влади, але залишались на плечах у служб і після завершення відповідних наказів, враховуючи новостворений попит на такі послуги (приклади таких ситуацій буде наведено далі). Навіть у випадках, коли служби з часом розвивались і ставали більш сфокусованими на потребах сім’ї і молоді, режим їхньої роботи і співпраці з місцевими адміністраціями залишався неврегульованим.

Спроби систематизації

У серпні 2004 року Кабінет Міністрів України затвердив знакову постанову N1126 “Про заходи щодо вдосконалення соціальної роботи із сім’ями, дітьми і молоддю”¹, яка встановлювала детальний план врегулювання цієї ситуації і створення національної мережі **центрів відповідних соціальних служб**. Новостворена мережа повинна була поглинути організації, що уже існували на той момент, але також включила і деякі інші

¹ Постанова КМ N1126 від 27.08.2004, в яку в подальшому було внесено зміни згідно Постановами N1757 (25.12.2004) та N305 (20.04.2005).

утворення та функції. Одним із типів послуг, що був інституційно поглинутий новою мережею, стали **центри соціально-психологічної допомоги**, які було перетворено на складову частину новостворених центрів (центри соціальних служб отримали відповідальність за фінансування центрів соціально-психологічної допомоги і право створювати нові)².

В цілому ж, постанова N1126 містила Загальне положення про центр соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді, яке чітко визначило функції, структуру, відповідальність та підзвітність центрів. Деякі із центрів, з якими було проведено інтерв'ю під час підготовки цього звіту, зазначають, що позитивним досягненням постанови було чітке підпорядкування центрів місцевим органам влади (державним адміністраціям - для районних та обласних центрів, і відповідним радам - для міських та селищних). На думку таких центрів, це спростило їх спілкування з відділами сім'ї та молоді, що раніше мали практику надмірного навантаження цих утворень завданнями, пов'язаними з виконанням програм, запроваджених на центральному рівні.

Бюджетна складова Постанови N1126

Найбільш контроверсійною частиною постанови з точки зору її сприйняття широким колом задіяних учасників залишаються норми щодо відповідальності за фінансове забезпечення діяльності центрів. Перш за все, стаття 20 Положення про центри визначила, що їх діяльність повинна фінансуватися "за рахунок коштів, передбачених у місцевому бюджеті за відповідним кодом бюджетної класифікації видатків, та інших джерел". Крім того, частиною постанови був План розвитку мережі центрів на 2005-2010 рр, який фактично являв собою таблицю з указанням кількості центрів, що повинні були створитися в кожному місті та районі у кожний із п'яти років. Пунктом 3 постанови також зазначалося, що Міністерство у справах молоді та спорту та місцеві держадміністрації повинні "вжити заходів до подальшого розвитку мережі, зміцнення матеріально-технічної бази та укомплектування кадрами перейменованих центрів".

Отже, з одного боку Постанова N1126 внесла певне полегшення в життя принаймні деяких центрів, для яких вона допомогла позбавитись тиску додаткових завдань у переговорах з місцевими відділами сім'ї та молоді. Однак з іншого боку характер цієї постанови був досить імперативним. Попри те, що вона проголошувала місцеву підзвітність центрів і автономію місцевих органів влади у створенні та керівництві центрами, план розширення був затверджений в чітких цифрах, і умови оплати праці працівників центру типовим чином залишались у компетенції Мінпраці за погодженням з Мінфіном та Мінмолодьспортом³.

Історія розподілу відповідальності між бюджетними рівнями

Протягом всього існування центрів, відповідальність за фінансування окремих видів їх діяльності перекидувалась від одного урядового рівня до іншого, в результаті чого велика кількість завдань залишались без надання відповідного ресурсного забезпечення. Після затвердження Бюджетного кодексу у 2001 році, коли видаткові повноваження вперше було розділено між рівнями влади, ситуація центрів та їх складових утворень не могла змінитись, оскільки невизначеним залишався сам їх

² Пункт 13 Загального Положення про центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

³ Пункт 21 Загального Положення про центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді.

статус, і кожна така організація продовжувала здійснювати низку програм різного рівня підпорядкування. Постанова N1126 була певним кроком у цьому напрямку, однак попри її прийняття у 2004 році деякі центри перейшли на фінансування місцевих бюджетів лише у 2006 році.

На сьогоднішній день, відповідальність місцевих бюджетів обмежується утриманням центрів. Однак, як і передбачено Положенням в Постанові N1126, більшість центрів і досі продовжує здійснювати низку програм з надання різноманітних соціальних послуг дітям та молоді, що фінансуються з різноманітних джерел, в тому числі через спеціальні бюджетні програми, затверджені іншими бюджетами. Дуже часто це програми центрального рівня, що фінансуються із державного бюджету. Прикладом виконання такої програми можуть бути заходи з роботи з наркозалежною молоддю. Крім того, дуже часто центри також виконують проекти міжнародної допомоги, що підтримуються відповідними грантами.

Найпроблематичнішою фінансовою складовою роботи центрів є ті центральні програми та заходи, що запроваджуються на національному рівні та фінансуються через окремі цільові субвенції, однак які часто призупиняються або початково мають обмежений термін дії. Виконання таких програм створює у клієнтів центру очікування, що надання послуги триватиме, і нерідко центри справді продовжують таке надання попри те, що фінансування призупиняється. Наприклад, деякі із центрів і сьогодні продовжують підтримувати гарячу телефонну лінію для молоді, яка була запроваджена як національна програма і певний час фінансувалась через спеціальну центральну субвенцію. Саме такі центральні програми часто оцінюються центрами як найбільша невирішена бюджетна проблема, а також як проблема, що існує багато років і не була розв'язана або поглиблена постановою N1126.

Оцінка загальної бюджетної ситуації центрів

Як і більшість бюджетних установ, центри соціальних служб та їх складові частини переживають нелегкі часи і стикаються з величезним браком коштів, особливо на тлі величезної незадоволеної потреби у їхніх послугах. В той же час, попередні інтерв'ю дозволяють виділити низку рис, що можуть бути своєрідними саме для цих організацій.

Враховуючи специфіку центрів соціальних служб для молоді, склад їх працівників також часто є молодим і активним, а також часто включає велику кількість ентузіастів і волонтерів. В багатьох випадках, саме цей ентузіазм дозволяє центрам продовжувати розмаїття їх послуг попри невизначеність фінансових перспектив, залучатись до широкого кола нових заходів, утримувати позаштатних працівників, використовувати допомогу студентів і школярів, а також активно шукати можливості позабюджетного фінансування, зокрема у вигляді грантів міжнародної допомоги.

Як уже і було сказано, найбільшою бюджетною проблемою для таких центрів є "непрофінансовані мандати" центрального рівня, тобто національні програми, що фінансуються спеціальними субвенціями із державного бюджету, але завершуються створенням послуги, яку центральний рівень припиняє фінансувати. Той факт, що багато служб продовжують надавати такі послуги і в подальшому, попри брак коштів і потребу залучати добровольців, нерідко пов'язано саме з ентузіазмом молодих спеціалістів служб, оскільки де юре ні вони, ні відповідні місцеві органи влади не мають офіційних перепон для припинення такої діяльності. Таким чином, власне такі бюджетні потреби походять не від Постанови N1126, а від інших, системних аспектів фінансування

діяльності служб, в тому числі їх готовності виконувати короткотермінові завдання центрального рівня.

Висновки

- Попередні інтерв'ю з деякими центрами СССДМ підтверджують інформацію про те, що в своїй діяльності центри стикаються із низкою “непрофінансованих мандатів” – потребою надавати певні послуги, фінансування яких не передбачено в бюджеті того рівня, орган влади якого був первинним ініціатором започаткування відповідної діяльності. Майже завжди це випадки призупинення загальнонаціональних програм, які запроваджують послуги чи традиції, що потім надаються на місцевому рівні незважаючи на призупинення спеціальних субвенцій.
- Попри спроби Постанови N1126 систематизувати фінансові та адміністративні стосунки між різними рівнями врядування стосовно центрів СССДМ, в реальності розподіл відповідальності за їх фінансування досі залишається нечітким.
- Хоча центр служб для молоді перебувають у важких фінансових умовах, багато цих центрів є функціональними, пропонують цікаві і інновативні послуги, і часто можуть служити справді хорошим прикладом активного пошуку альтернативних джерел фінансування, включно з волонтерською допомогою та міжнародними грантами.

2. СКЛАДНОСТІ З КОНЦЕПЦІЮ ДЕЛЕГОВАНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ

Принципи та законодавчі визначення

Принцип делегованих видатків був запроваджений у 2001 після прийняття Бюджетного кодексу і був пов'язаний із намаганням встановити нову парадигму в українській системі міжбюджетних фінансових стосунків. До прийняття кодексу, пост-радянська бюджетна система вважала місцеві бюджети всіх рівнів частиною єдиного, “консолідованого” бюджету країни. Відповідно, кожна найменша стаття видатків повинна була затверджуватись, через довгий каскадний процес, на центральному рівні. Бюджетний кодекс мав на меті замінити цей підхід на принципово інший, дозволивши кожному рівню врядування реально формувати і затверджувати свій бюджет, перетворивши “консолідований” бюджет на “зведений”, тобто на чисто аналітичний інструмент, що не має жодної юридичної сили.

Крім того, всі видаткові функції були умовно розділені на три групи, що за своєю суттю могли бути визначені як “центральні”, “делеговані”, та “власні” місцеві видатки, залежно від того, який рівень влади повинен був відповідати за їх фінансування та виконання. Ідея «делегованих» видатків полягала в тому, що відповідальність за надання цих категорій публічних послуг залишалась за центральним рівнем влади, але враховуючи більшу ефективність їх надання на місцевому рівні, виконання і фінансування делегувалося відповідним місцевим бюджетам. З іншого боку, рівень якості та фінансування «власних видатків» був цілком перенесений на плечі місцевих органів влади.

Жодна з цих концепцій не була прописана у кодексі безпосередньо, оскільки визначення повноважень різних рівнів влади було визнано занадто принциповим питанням, що потребувало ширшого консенсусу. Однак хоча терміни «делегованих» та «власних»

видатків не вживаються в жодному законодавчому акті, їхня ідея була втілена шляхом запровадження відповідної системи розподілу міжбюджетних трансфертів. Бюджетний кодекс чітко визначив перелік видатків, що можуть фінансуватись кожним рівнем влади, а також принципи розподілу доходів, які повинні були забезпечувати фінансування цих видатків. Новий розподіл доходів припускав, що трансферти вирівнювання з державного бюджету стали визначатись з урахуванням відносних потреб на фінансування делегованих функцій, в той час як фінансування власних видатків при розрахунку трансфертів не враховувалось. Таким чином, офіційні «назви» трьох перелічених категорій видатків – «видатки, що здійснюються з державного бюджету», «видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» і «видатки, що здійснюються з місцевих бюджетів та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів» по суті стали синонімами «центрального», «делегованого» та «власного» видатків.

Практичні ускладнення

Визначення делегованих повноважень лише у «бюджетній системі координат», без повноцінного юридичного запровадження цієї концепції, було вимушеним і дуже важливим кроком. Навіть попри його відносну обмеженість, він дозволив значно прояснити стосунки між рівнями влади в країні, а також відкрити системну і термінологічно витриману дискусію в відповідних професійних колах щодо подальшої роботи над розподілом повноважень. Однак з цієї та інших причин на сьогоднішній день залишається фактом, що реального запровадження концепції делегованих повноважень в Україні досі не відбулося. Цей факт проявляється передусім у таких симптоматичних проблемах:

- **По-перше**, повноцінне юридичне визначення повноважень різних рівнів влади з надання публічних послуг досі залишається гострим дискусійним питанням. Розподіл видатків між бюджетами не став адекватним замінником такого визначення, а навпаки – підкреслив відсутність політичного консенсусу з цього приводу і крайню потребу в ньому.
- **По-друге**, з часу прийняття кодексу, місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в прийнятті рішень стосовно організації надання публічних послуг. Як уже зазначалось, концепція «делегування» припускає передання на місцевий рівень тих центральних функцій, що могли би ефективніше виконуватись, якби при їх виконанні враховувався місцевий контекст. Однак делегування функцій без делегування управлінської гнучкості нівелює цю ідею, оскільки не залишає місцевим органам влади простору для рішень, за допомогою яких вони могли би враховувати цей контекст і реалізувати задуману ефективність. При класичному делегуванні, ця гнучкість забезпечується шляхом двох паралельних процесів: з одного боку – процесу надання більшої управлінської свободи місцевим владам, а з другого боку – створення адекватних механізмів перевірки якості надання місцевих послуг, через який центральний рівень міг би пересвідчуватись, що в делегованих функціях досягнуто очікуваних показників успішності і дотримано національних стандартів якості. Це вимагає, зокрема, переходу на контроль якості надання послуг за показниками ефективності та створення повноважних і компетентних органів зовнішнього контролю в регіонах (скажімо, регіональних рахункових палат, як це відбувалось у Польщі). З іншого боку, місцеві виконавці делегованих функцій в Україні досі залишаються заручниками центральної регуляторної політики, що часто спрямована не стільки на дотримання стандартів, скільки на нав'язування єдиного і універсального способу надання послуг.

- **По-третє**, розподіл видатків між рівнями влади в Бюджетному кодексі здійснювався через специфікацію **категорій бюджетних послуг та установ** (наприклад, певні види лікарень і шкіл), а не через визначення **функцій** (наприклад, «первинної медичної допомоги» або «початкової освіти»). Таким чином місцевим органам влади нав'язувався конкретний вибір типів установ, через які вони мушили здійснювати виконання функцій, і руйнувалась мотивація до пошуку альтернативних, можливо ефективніших, підходів.
- **Четвертою проблемою** став хронічний дефіцит місцевих джерел доходів і надмірна залежність місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання. Теоретично, така ситуація могла би бути прийнятною (якщо трансферти розраховуються за методикою, з приводу якої існує згода, а також надходять вчасно і в повному обсязі). Однак проблема з надмірною трансфертною залежністю повстала не стільки в зв'язку з недостатнім обсягом ресурсу, скільки у зв'язку з тим, що ця залежність витіснила фінансову гнучкість місцевих органів влади у прийнятті рішень. Місцеві джерела доходів, тобто податки та збори, для яких місцеві органи влади можуть впливати не лише на базу оподаткування, але і на ставку, представляють актив подвійної важливості. Крім додаткового фінансування, це також певний запас маневреності, що відкриває можливості для запровадження більш активної місцевої політики в наданні тих чи інших функцій.

Перелічені ознаки міжбюджетних стосунків в Україні свідчать, що основні **бюджетні повноваження на сьогоднішній день не є «делегованими», і в кращому випадку можуть бути названі «деконцентрованими»**. Це термінологічне розрізнення є досить важливим і походить з класичної літератури в галузі міжбюджетних фінансів, де ступінь децентралізації поділяється на три рівні: найпотужніший – «деволюція» (коли рішення повністю передаються місцевій владі), помірний – «делегування» (коли місцевий рівень отримує право приймати рішення, що в певний спосіб контролюються центром), та найслабший – «деконцентрація» (коли місцевий рівень лише виконує певні завдання центральної влади).

Статус видатків на сім'ю, дітей та молодь

Ця категорія видатків є одною з основних «делегованих» функцій, тобто більшість відповідних послуг (крім низки загальнодержавних програм) виконується з місцевих бюджетів і враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. При цьому такі видатки визначаються як видатки на «реалізацію державної політики» у відповідній галузі. Як уже згадувалось, загальнодержавні програми (що реалізуються, в тому числі, через надання спеціальних субвенцій) є важливим елементом діяльності багатьох місцевих надавачів соціальних послуг для дітей та молоді, однак досить часто ці програми представляють не стільки додатковий ресурс, скільки додаткові ускладнення в їх роботі, пов'язані з необхідністю вводити певні види послуг, які потім повинні фінансуватись з їх власного бюджету. Крім того, будь-які додаткові інновації в сфері сім'ї, дітей та молоді класифікуються Бюджетним кодексом як місцеві програми і не враховуються при визначенні обсягу трансферту (тобто повинні фінансуватись за рахунок власних коштів).

3. ДВОЕТАПНА ІДЕЯ ФОРМУЛИ РОЗПОДІЛУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Подвійна роль показників у доходній та видатковій частині

Проект ЄС «Розвиток інтегрованих соціальних служб для вразливих сімей і дітей»

вул. Десятина 14, офіс 211, 01025, Київ, Україна
Тел./факс: +380 (44) 270 55 16 E-mail: info@everychild.kiev.ua
Web: <http://everychild.org.ua/uk/projects/tacis/>

Принципи формульного підходу визначаються Бюджетним кодексом, однак реальна формула, що використовується Міністерством фінансів для щорічного підрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів для кожного місцевого бюджету, описана в окремій Постанові Кабінету міністрів №1195 від (5 вересня 2001 р.). Починаючи від 2001 року, ця постанова зазнала численних змін та доповнень, що вносились в намаганні вдосконалити проблеми та вади формули, які ставали очевидними в процесі її практичного використання. Ця аналітична записка базується на редакції постанови №1195, чинній на момент його написання, з останніми змінами, внесеними 16 вересня 2006 року.

Основною задачею формули є підрахунок, для кожного із понад 700 місцевих бюджетів країни, розміру трансферту вирівнювання, що визначається як різниця між оцінкою відносної доходної спроможності бюджету та оцінкою його відносних видаткових потреб.

В доходній частині, для кожного бюджету обрахунок оціночного обсягу доходної спроможності відбувається у два етапи. Спочатку, формула визначає **індекс відносної податкоспроможності** цього бюджету, що показує його доходну позицію стосовно середнього в країні (середнє значення приймається за одиницю, і індекс бюджету має значення менше одиниці, якщо його спроможність нижча від середньої, і більше одиниці – якщо більше). На другому етапі цей індекс помножується на середній прогнозний обсяг збору делегованих доходів на наступний рік, і таким чином для кожного бюджету отримується гривнева оцінка його очікуваної відносної доходної спроможності.

Розуміння підходу в доходній частині є дуже важливим для вірного сприйняття видаткової частини формули. Двоетапний підхід до обрахунку відносної доходної спроможності бюджетів означає, що отриманий обсяг відносних доходів **несе інформацію як про відносну позицію цього бюджету стосовно інших бюджетів у країні, так і про прогноз його доходів в абсолютному вимірі**.

Така ж “двоетапна” філософія лежить в основі підходу до обрахунку видаткової частини формули, хоча її форма є дещо іншою. Частина формули, що обраховує відносні видаткові потреби, розглядає кожну делеговану видаткову функцію окремо. Для кожної із цих функцій використовується низка показників відносної потреби у відповідних послугах (наприклад, чисельність населення або кількість учнів), яка помножується на очікуваний рівень середніх відповідних витрат в країні в розрахунку на одну одиницю такого показника. Звичайно, поняття «очікуваного рівня середніх витрат в розрахунку на одиницю показника потреби» є громіздким і потребує детальних роз'яснень. Однак попри свої вади, цей вислів більш точно передає істинну суть цієї цифри, ніж її усталена назва - «**фінансовий норматив бюджетної забезпеченості**».

Ця невдала назва стала не останньою причиною, через яку навколо видаткової частини формули тривають гострі конфлікти і непорозуміння. Адже «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості» активно асоціюється з поняттям «нормативу» як певної норми видатків, обов'язкової до виконання місцевою владою, а «бюджетна забезпеченість» може справедливо тлумачитись як обсяг коштів, достатній для покриття певної бюджетної потреби.

Однак в реальності, жодна з цих інтерпретацій не відповідає тому підходу, який був закладений в сьогоденній вигляд формули. Як і в доходній частині, «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості» є лише механістичним показником, що отримується шляхом ділення *прогнозного обсягу делегованих видатків в певній галузі* на кількість її потенційних отримувачів (скажімо, все населення України або

загальнонаціональну кількість учнів певної категорії). Для того, щоб оцінити прогнозний обсяг видатків окремого місцевого бюджету, цей загальнонаціональний середньодушовий «прогноз» множить на кількість потенційних отримувачів, що проживають на відповідній території. Іншими словами, як і в доходній частині, підрахунок має дві складові: (1) визначення загальнонаціонального середнього прогнозу, і (2) застосування його до кожного міста та району, враховуючи їх відносну позицію стосовно інших в країні.

Підсумовуючи, ще раз зазначимо, що як і у доходній частині формули, **остаточний розрахований обсяг видаткової потреби в формулі для кожного бюджету одночасно містить в собі інформацію як про загальнонаціональний прогноз видатків в цій галузі, так і про позицію цього міста чи району стосовно інших в країні з точки зору кількості потенційних отримувачів.** Насправді, хоча послідовність підрахунку у доходній та у видатковій частині відрізняються, і хоча у видатковій частині підрахунок проводиться окремо для кожної делегованої функції, математична ідея в обох частинах є абсолютно еквівалентною.

Схематичне представлення формули в частині видатків на сім'ю, дітей та молодь

Частина формули, що використовується для оцінки видаткової потреби в сфері сім'ї, дітей та молоді, описана в Статті 31 Постанови №1195. В загальній формулі ця частина розрахункових видатків позначається як **V(s4i)**. Попри однакову сутність, **V(s4i)** обраховується трічі, залежно від типу бюджету: перший підхід застосовується для обласних бюджетів та республіканського бюджету АРК, другий – для міст та районів, і третій – для міст Київ та Севастополь, враховуючи їх спеціальний статус. Нижче наводиться схематичний опис кожного з трьох розрахунків.

- **Обласні бюджети та республіканський бюджет АРК: $V(s4i) = H(s4u) \times N(i)$,**

де **N(i)** – це населення відповідної території станом на 1 січня 2005 року, а **H(s4u)** – це середньодушовий фінансовий норматив бюджетної забезпеченості по цій функції для областей (що є однаковим для всіх областей).

- **Бюджети районів та міст: $V(s4i) = H(s4m/r) \times N(i) + V(s4gi)$,**

де **N(i)** – це населення відповідного міста чи району станом на 1 січня 2005 року, **H(s4m/r)** – це середньодушовий фінансовий норматив бюджетної забезпеченості по цій функції для міст та районів (що є однаковим для всіх міст та районів), а **V(s4gi)** – це обсяг додаткових видатків, що повинні бути здійснені згідно з Законом про Статус гірських територій України (№56-95 ВР) і які обчислюються за спеціальним розрахунком.

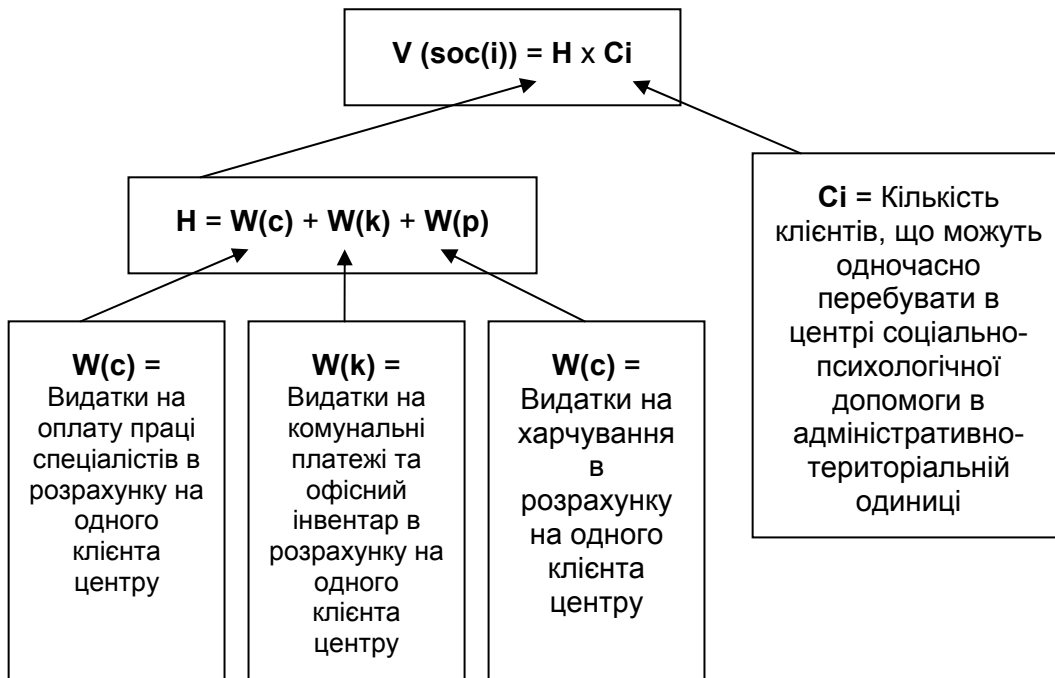
- **Київ і Севастополь: $V(s4i) = H(s4kyiv/sev) \times N(i)$,**

де **N(i)** – це населення Києва і Севастополя станом на 1 січня 2005 року, а **H(s4kyiv/sev)** це середньодушовий фінансовий норматив бюджетної забезпеченості по цій функції для Києва та Севастополя (що є однаковим для обох міст).

Огляд пропозицій щодо вдосконалення формули для врахування центрів служб

Як видно з опису, наведеного вище, існуючий вигляд формули не припускає спеціального розгляду окремих видів соціальних послуг для дітей та молоді, у тому числі послуг, що надаються центрами СССДМ. Для зручності подальшого обговорення, нижче пропонується схематичне представлення однієї з існуючих пропозицій щодо того, як розширити формулу і ввести такий спеціальний підрахунок. Дана пропозиція є репрезентативною і відображає сучасні тенденції щодо поправок до формули.

Головна ідея пропозицій полягає у доповненні формули з обчислення $V(s4i)$ ще одним доданком, що позначається як $V(\text{soc}(i))$ і розраховується таким чином:



4. ЗМІЩЕННЯ ВЕРТИКАЛЬНИХ І ГОРИЗОНТАЛЬНИХ ВИМІРІВ ФОРМУЛИ

Популярність ідеї розширення формули

Наведені вище пропозиції щодо розширення формули і включення до неї спеціальної змінної для підрахунку видатків на окремий вид соціальної послуги (у даному випадку – послуг центрів служб для молоді або соціально-психологічних служб) можна вважати показовим прикладом чисельних спроб українських професіоналів-бюджетників протистояти загрозливій тенденції нав'язування видаткових функцій місцевим органам влади без забезпечення таких завдань належним фінансуванням. Як уже зазначалось, такі випадки передачі ресурсно незабезпечених повноважень центральним рівнем влади мають назву «непрофінансованого мандату» і жорстко засуджуються в сучасній практиці побудови міжбюджетного партнерства. Приклади із попередніх розділів цієї записки свідчать, що попри спроби цивілізувати розподіл повноважень між рівнями влади, що відбуваються в Україні в останні роки, непрофінансовані мандати різного характеру і

походження все ще залишаються поширеною практикою і представляють серйозну проблему для місцевих бюджетів.

Описані пропозиції щодо вирішення цієї проблеми, які аналізуються у цій записці, є показовими здебільшого тому, що вони наслідують дуже поширений сьогодні принцип боротьби із непрофінансованими мандатами, а саме – намагання зробити це через внесення змін до формули шляхом введення до неї відповідних спеціально розрахованих показників витрат. У цьому розділі пропонується аналіз української формули розрахунку трансфертів вирівнювання, за допомогою якого ми намагаємось визначити, чому саме вдосконалення формули є найпопулярнішим інструментом врегулювання не профінансованих мандатів, наскільки перспективним є цей інструмент і якими могли би бути інші, альтернативні або додаткові підходи.

Формула як механізм покриття горизонтальних і вертикальних розривів

Кожна система бюджетного вирівнювання будується для того, щоб допомогти центральному уряду країни вирішити дві основні задачі.

З одного боку, центральний уряд завжди залишає за собою відповідальність за низку зобов'язань перед громадянами країни, що встановлюються національним законодавством, але надання яких з центру є неефективним, і вимагає певного ступеню децентралізації. Децентралізація функцій по суті означає, що місцеві органи влади отримують певні додаткові витратні зобов'язання, і таким чином постає питання того, з яких доходних джерел вони будуть фінансуватись. Іншими словами, функціональна децентралізація завжди створює певний **«вертикальний розрив»**, тобто розрив між видатковими зобов'язаннями і місцевими фінансовими можливостями, і в задачі центрального уряду входить підібрати спосіб покриття цього вертикального розриву. До арсеналу можливих способів входить цілковита передача податків на місцевий рівень, їх розщеплення, а також запровадження різноманітних трансфертних систем.

Іншою задачею центрального уряду в багаторівневій бюджетній системі є вироблення певної позиції стосовно неминучих відмінностей між регіонами в їх спроможності фінансувати публічні послуги. Такі відмінності між бюджетами одного і того самого рівня в даному випадку вважаються **«горизонтальним розривом»**. Як правило, уряд застосовує певні механізми вирівнювання між бюджетами, принаймні в частині тих послуг, де за центром залишається законодавча закріплена відповідальність перед відповідними категоріями громадян.

Системи, що будуються в різних країнах для вирівнювання вертикальних та горизонтальних бюджетних розривів, дуже відрізняються і залежать від багатьох факторів, в тому числі від специфіки політичних систем, від уяви країни про розподіл обов'язків між рівнями влади, від преференцій її електорату щодо оптимального ступеню вирівнювання між регіонами тощо.

Українська система обрахунку трансфертів вирівнювання не є унікальною і втілює досить поширений підхід. Вона була сконструйована таким чином, щоб вирішувати за допомогою однієї формули (а отже, одного набору трансфертів) **дві паралельні задачі**: по-перше, вирівнювати горизонтальний дисбаланс між бюджетами одного рівня, згладжуючи розбіжності між ними, а по-друге – покривати вертикальний розрив між делегованими видатковими зобов'язаннями, переданими на місцевий рівень Бюджетним кодексом, та тими доходними джерелами, що залишились у розпорядженні місцевих бюджетів.

Це намагання паралельно вирішити дві задачі відбито у двоетапному принципі формульного обрахунку трансфертів, який уже згадувався у попередньому розділі. У доходній частині формули, коефіцієнт відносної податкоспроможності відповідає за покриття горизонтальних розривів: для кожного бюджету він визначає його позицію стосовно інших. В той же час, загальнонаціональний середньодушовий прогноз доходів – це інструмент для покриття вертикального розриву. Після того, як уряд отримує загальнонаціональний прогноз надходжень джерел податків, що передаються на місця, формула робить спробу розбити цей прогноз і отримати його індивідуальні оціночні значення для кожного бюджету (щоб оцінити, скільки коштів бракує для покриття делегованих видатків, або скільки залишається надміру). Загальновизнано, що такий підхід в доходній частині страждає на серйозні вади, основна з яких – це оцінка доходної спроможності як прогнозу фактичних надходжень, а не як потенційної змоги кожного бюджету зібрати кошти (що було би більш адекватним і справедливим, але більш технічно складним). Однак, абстрагуючись від цієї технічної вади, варто ще раз зазначити двоїсту задачу формули. Подвійність задачі видаткової частини також описано у попередньому розділі.

Поєднання ідей вертикального і горизонтального вирівнювання в одній формулі стало непростою задачею для України. Хоча таке об'єднання є зручним з технічної точки зору, практичне застосування виявило, що воно є ефективним лише тоді, коли учасники процесу продовжують чітко розрізняти відповідні елементи формули. В протилежному випадку, концептуальне змішування проблем горизонтального і вертикального дисбалансу веде до низки ризикованих непорозумінь і політичних ускладнень. **Нижче наведено перелік причин цього концептуального змішування в українській бюджетній системі, а також описано його негативні наслідки.**

- **Перше джерело непорозумінь**, що уже коротко оглядалося вище, - це той факт, що в українській формулі **об'єктивні показники попиту на публічні послуги (наприклад, чисельність населення) використовуються одночасно для двох задач**: з одного боку – для визначення оцінки обсягу потреби в фінансуванні (вертикальний вимір), а з другого – для визначення відносної позиції кожного міста чи району стосовно національного середнього (горизонтальний вимір). Але хоча ці показники і допомагають визначити «вертикальний» розрив, за самим задумом формули вони залишаються лише допоміжним інструментом, який не має нічого спільного із остаточним рішенням центрального уряду про те, яку ж частину вертикального розриву він збирається покрити. **Єдиною цифрою**, яка справді свідчить про це рішення і про обсяг виділених на покриття розриву (а отже, і потреби) коштів є загальний обсяг бюджетного ресурсу, направлений на відповідну функцію в цілому Верховною Радою України (і яка потім використовується для визначення величини національних середніх видатків, що є однаковими для всіх бюджетів, таких як **H (s4)** у випадку видатків на сім'ю та молодь).
- **Друге джерело непорозумінь** виникло через той **набір показників попиту на послуги, що був визначений для окремих функцій у видатковій частині формули**. Від самого початку роботи над формулою, цей набір повинен був включити лише «об'єктивні» показники, тобто такі, що свідчать про потенційний попит, але на які майже не впливають рішення владних структур (найуживанішим прикладом є чисельність населення або, скажімо, кількість дітей чи похилого населення певного віку). Використання «об'єктивних» показників повинно було змінити пост-радянську практику розподілу коштів за принципом фінансування уже існуючої бюджетної інфраструктури (за кількістю існуючих ліжок в лікарнях або вже

побудованих шкіл) на таку систему, яка спрямовувала би кошти до територій, що справді об'єктивно потребують цих коштів.

Та хоча теоретично ця ідея була дуже привабливою, втілити її на практиці виявилось надзвичайно складно (в основному через причини, описані в наступному пункті). В результаті, *в той час як для деяких функцій в формулі було здійснено повний перехід на об'єктивні показники* (до них, до речі, належать і видатки на сім'ю та молодь), *інші залишились на цілковито «інфраструктурному» методі*. Найяскравішим прикладом такого «інфраструктурного» підходу стало соціальне забезпечення, відносно фінансову потребу в якому формула досі визначає на основі кількості користувачів певних видів послуг та клієнтів, зареєстрованих в певних типах стаціонарних установ. Цей підхід був утриманий із радянських часів переважно через технічні міркування, оскільки загальна чисельність населення не могла вважатись показником поширеності соціальних проблем та вразливих категорій громадян, що потребують відповідних послуг, а більш адекватна «об'єктивна» статистика не була швидко наявною. Однак хоча для цього рішення були вагомні причини, його запровадження продовжило і посилило радянську практику руйнування мотивації до запровадження ефективніших форм надання послуг (наприклад, зменшення кількості зареєстрованих клієнтів традиційних установ в результаті переведення їх на інновативні нестационарні форми допомоги негайно означало зменшення обсягу трансферту із державного бюджету). Але головною вадою цього рішення було те, що воно *створило змішану систему показників* для різних функцій, яка не піддавалась логічному розумінню, створювала відчуття несправедливості в фінансуванні одних установ за рахунок інших, а також природне бажання відвоювати інфраструктурний підрахунок і для інших категорій видатків.

- **Третє джерело неадекватного сприйняття формули** пов'язане з уже зазначеною раніше надмірною залежністю місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання, і крайньої нерозвиненості їх власних доходних джерел, що спостерігається на фоні відсутності гнучкої галузевої політики та жорсткого регулювання будь-яких управлінських рішень у наданні державних послуг. Зв'язок цієї проблеми із формулою полягає в тому, що *коли підходи, стандарти і правила надання послуг на місцях здебільшого нав'язуються із центру, а трансферти залишаються основним джерелом для їх фінансування, то розподіл коштів на основі об'єктивної потреби, а не нав'язаної інфраструктури, а також заклик шукати ефективніші форми роботи на місцях, викликає справедливий подив*.

Відповідно, ця ситуація заважає сприймати формулу як сучасний інструмент визначення відносних потреб і відмінностей між регіонами, адже в реальності вона діє як завідомо недосконалий інструмент розподілу завідомо недостатніх коштів між завідомо неефективною мережею бюджетних установ. Єдиною стратегією «виживання», що вбачається раціональною для місцевих бюджетів у цих обставинах, залишається лобювання окремих змін у цій формулі з метою перетягування ковдри на більш гострі бюджетні проблеми.

- **Четвертим, і найважливішим, джерелом непорозуміння** щодо формули можна вважати ту частину реформи 2000-2002 років, на яку покладались найбільші надії, і яка справді принесла тектонічні позитивні зрушення в українські публічні фінанси, але як, в той же час, виявилась оточеною непередбаченими складностями. Цією частиною реформи було *встановлення прямих трансфертних стосунків між центральним урядом та бюджетами міст та районів*, які до того часу здійснювались виключно через посередництво бюджетів областей.

До прийняття Бюджетного кодексу, трансферти вирівнювання спрямовувались до бюджетів областей, і до обов'язків обласних органів влади входив подальший перерозподіл цих коштів між містами та районами на їх території. Ця ситуація неодноразово піддавалась справедливій критиці і закидам у проявах феодалізму, враховуючи що тодішня система справді відкривала можливості для регулярного і майже неконтрольованого зловживання бюджетною владою представниками обласної влади і не залишала можливості для автономного розвитку місцевого самоврядування.

Усунення регіональної «ланки» в процесі розподілу міжбюджетних трансфертів створило як нові можливості, так і нові ризики. Величезним позитивним досягненням цього кроку стало очікуване зменшення можливостей для зловживання на обласному рівні і надання набагато більшої автономії районам та містам обласного значення. Однак одним із ризиків, що не був належно оцінений від початку, стало те, що за відсутності посередників в особі обласних органів влади, **Міністерство фінансів вимушене було перебрати на себе всю повноту відповідальності за акуратність рішень в оцінці потреб окремих бюджетів та відмінностей між ними**. Крім того, реформована система вимагала від Міністерства робити ці оцінки виключно за допомогою прозорої математичної формули, в той час як їх колишні помічники в регіонах мали змогу приймати рішення в режимі «ручного управління», швидко виправляти помилки, покривати непередбачувані розриви, а також, при бажанні, ефективно визначати очевидні випадки економічного занепаду в певних бюджетах, що вимагали активного втручання. Ці «ручні» рішення справді часто були політичними і маніпулятивними, але за роки свого існування ця система випрацювала достатньо механізмів, щоб підтримувати відносну стабільність у бюджетній ситуації свого регіону.

Згідно з висловом, що уже став поширеним, після проведення реформи «ціна помилки» на рівні міністерства фінансів надзвичайно зросла. Відповідно, серед користувачів формули з'явився природній імпульс до протидії, і бажання вплинути на математичний вигляд формули з метою виправити допущені помилки або розширити фінансування тих чи інших послуг.

Висновки

Запровадження формульного підходу до розрахунку міжбюджетних трансфертів було важливим кроком до заміни пост-радянської парадигми публічних фінансів. В той же час, сукупність описаних у цьому розділі непорозумінь і стратегічних недоглядів, допущених при запровадженні формули, призвели до концептуального зміщення у сприйнятті цього інструменту, його задач і можливостей.

Зокрема, досі критична для України проблема «непрофінансованих мандатів» центрального уряду, тобто видаткових зобов'язань, що покладаються на місцеві органи влади без належного ресурсного забезпечення, часто призводить до закидів саме на адресу формули, в той час як істинні причини цього явища є набагато ширшими і потребують цілої низки інших негайних заходів. У свою чергу, формула безумовно також потребує уваги і вдосконалення. Однак для того, щоб вдосконалити формулу ефективно, потрібно чітко розмежовувати функції окремих її частин (в т.ч. «об'єктивних показників попиту на послуги»), використовуючи їх лише для вирішення тих задач, для яких вони були сконструйовані.

Реформування пост-радянської системи міжбюджетних стосунків виявилось процесом, набагато болючішим, ніж очікувалось в день прийняття Бюджетного кодексу, який був максимально можливим втіленням найактивніших намірів захистити місцеву фіскальну автономію і найпрогресивніших ідей того часу. Однак, попри невідлагодженість цих реформ, потрібно визнати що їх запровадження сильно змінило міжбюджетні фінанси України, і намагання відтворити попередню систему сьогодні не можуть вважатись конструктивною стратегією. Натомість, необхідно якомога швидше доопрацювати слабкі елементи формульного підходу, рухаючись вперед.

Буквальне сприйняття формули як механізму політичної домовленості між рівнями влади щодо обсягу фінансування делегованих видатків, нажаль, є помилковим. Відповідно, введення додаткових коефіцієнтів та показників попиту до її складу може мати винятково розподільчий ефект, і не може вирішити проблеми невиділення відповідних коштів центральним урядом. Це пов'язано з тим, що єдиним елементом формули, який реально свідчить про відповідне рішення держави, є загальний обсяг ресурсу (в тому числі, **H (s4)** у випадку видатків на сім'ю та молодь). Саме на цей показник і на вкрай недосконалі методи його визначення повинна бути спрямована увага подальшої реформи, а також на низку проблем в регуляторній політиці уряду та системі публічного управління, які наразі не дозволяють запровадити в Україні повноцінну і функціональну систему делегування видатків на місцевий рівень.

Зокрема, до таких елементів повноцінної системи делегування, які повинні бути побудовані, належать:

- Поступовий, продуманий перехід на визначення делегованих видатків у Бюджетному кодексі як **повноцінних функцій, а не існуючої інфраструктури** для надання послуг (наприклад, «розвиток фізичної культури і спорту», а не «утримання дитячо-юнацьких спортивних шкіл»).
- Забезпечення такого переходу належними змінами в галузевому законодавстві та в законодавстві, що визначає політичну систему розмежування повноважень між рівнями влади, з **наданням кожному рівню влади достатньої, але ефективно контрольованої, управлінської та регуляторної автономії** для здійснення місцевої політики надання відповідних послуг у межах їх повноважень.
- Запровадження інституційних та статистичних систем, а також розвиток навичок на центральному рівні, що дозволили б здійснювати **оцінку економічної вартості надання державних послуг**.
- Реалістична оцінка економічної вартості надання послуг повинна дозволити центральному уряду (як галузевим міністерствам і мінфіну, так і парламентській гілці) **реалістично і відповідально оцінювати обсяг послуг, що може бути наданий за рахунок делегованого ресурсу** (тобто, через регіональний розподіл **H (s4)** і інші галузеві показники загального доступного ресурсу).
- Цей реалістичний обсяг делегованих послуг, на який вистачає коштів делегованого ресурсу, повинен стати одним із ключових факторів при встановленні центральних регуляторних вимог щодо надання таких послуг на місцевому рівні. Іншими словами, **вимоги щодо надання делегованих послуг на місцевому повинні відповідати ресурсним можливостям держави**, визначеним якомога об'єктивнішим способом. Зокрема, ці об'єктивні розрахунки повинні вплинути на визначення обов'язкових стандартів якості надання послуг, і можливо призвести до переведення деяких із стандартів в розряд рекомендованих, радше ніж обов'язкових.

- Розподіл загального обсягу, що виділяється на делеговані видатки, між окремими функціями повинен відбуватися на основі **аналізу наявних демографічних та соціальних тенденцій, чітких розрахунків оцінки вартості послуг та стратегічних пріоритетів галузевої політики**, а не за інерцією попередніх років з урахуванням результатів політичних переговорів, як це відбувається наразі.
- І нарешті, для розподілу загального ресурсу між окремими регіонами повинна використовуватись прозора формула, в якій застосовувався би **такий набір показників об'єктивного попиту** (такі як чисельність населення чи його певних вікових груп), **що справді дозволяє найкраще виміряти саме горизонтальний розрив**, тобто відмінність одного регіону від іншого. Формула повинна також мати важелі вирівнювання таких диспропорцій **до такої межі**, яка могла би свідомо обиратися Верховною Радою.

5. РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРІВ СЛУЖБ В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ ІЗ ФОРМУЛОЮ

Як зазначалося у першому розділі, за останні роки центральний уряд поклав на плечі центрів СССДМ **чималу кількість нових завдань, вимог та очікувань**. Спектр цих додаткових «мандатів» є широким і походить від низки центральних рішень, радше ніж від якоїсь однієї із постанов. Зокрема, до «центральных мандатів» слід віднести ті функції центрів СССДМ, що виникали в результаті покладання на них відповідальності за виконання короткотермінових державних програм, які започатковували нові види діяльності і послуги, і повинні були продовжуватись центрами після закінчення відповідних програм.

Наскільки фінансово відповідальними були такі рішення на центральному рівні і чи забезпечувались вони адекватним обсягом коштів?

- Перш за все, деякі із «центральных мандатів» для центрів СССДМ носили характер, що за визначенням **не може підпадати під категорію «делегування» видатків**, і були зроблені у дуже імперативний спосіб, що скоріше нагадує **просту деконцентрацію центральных послуг**. До рішень, що слід вважати саме деконцентруючими, можна зарахувати затвердження на рівні Мінмолодьспорту Плану розвитку центрів СССДМ, що був сформульований в конкретних цифрах і термінах, не залишаючи місцевим органам влади жодної можливості для маневру і пошуку інших, альтернативних способів надання таких послуг або організації таких центрів. З одного боку, деконцентровані центральні функції не повинні бути частиною трансферту вирівнювання, а повинні мати пряме цільове фінансування із державного бюджету. Очевидно, що такого рішення не відбулося.

Але в той же час, слід зауважити, що **деконцентрація є вкрай неоптимальним підходом у випадку СССДМ**, тому відсутність цільових субвенцій у цьому випадку можна назвати відсутністю хороших ліків для хибної терапії, а отже – позитивним фактом. Адже хоча соціальні служби і допомагають реалізовувати національну політику в сфері сім'ї та молоді, вони є глибоко місцевими організаціями, що повинні створюватись і функціонувати з урахуванням безлічі специфічних рис кожної громади. Передача їх у компетенцію місцевих органів влади і на баланс місцевих бюджетів була кроком у правильному напрямку, який в цілому був сприйнятий схвально. Однак реалізація цієї «вірної терапії» вимагає, щоб делегування було

повноцінним, щоб органи місцевої влади мали гнучкість в організації служб, а також відповідне розширення обсягу безумовного трансферту вирівнювання. Цього, однак, наразі не відбулося.

- Слід зазначити, що хоча деконцентрація повноважень з фінансування центрів СССДМ є справді неоптимальною для центрального уряду, її **елементи цілком можуть бути застосовані у стосунках на нижчому рівні врядування**. Скажімо, якщо децентралізація цих повноважень, на умовах делегування, відбудеться лише до обласного рівня (а як свідчать останні тенденції, і зокрема прийняття Постанови Кабінету міністрів України від 15 листопада 2006 року, такий сценарій є цілком ймовірним), то подальший розподіл коштів між окремими районними та міськими службами може відбуватись через деконцентрацію рішень, і навіть із застосуванням спеціальної формули. Детальніші міркування в цьому напрямку наведено у Розділі 6.
- Що стосується трансферту, то, як видно із Розділу 3, найважливішим істинним показником, що справді відображає рішення уряду про виділення ресурсу для фінансування будь-яких делегованих видатків, є **загальна величина розрахункових видатків на кожен із делегованих функцій**. На сьогоднішній день ця величина визначається виключно на основі фактичного розподілу попередніх років, з урахуванням вимог політичних переговорів, які активно ведуться під час розробки та прийняття державного бюджету. Таким чином, можна сказати, що в цій площині потреби мережі центрів СССДМ не було враховано. **Лише введення в процес визначення загального ресурсу технологій об'єктивного аналізу економічної вартості послуг та соціально-демографічних тенденцій можна було б вважати кроком у цьому напрямку**. Розробити та запровадити такі технології може бути непросто, але цілком можливо протягом досить короткого часу.
- Як обговорювалось у Розділі 3, **вибір показників попиту на послуги у формулі** не можна вважати безпосереднім барометром готовності уряду адекватно фінансувати делеговані видатки, адже ці показники виконують лише допоміжну роль розподілу уже визначеного ресурсу між окремими регіонами. Але звичайно дуже важливо підібрати такі показники якомога ретельніше, намагаючись щоб вони якнайточніше відображали потенційні відмінності в попиті на такі послуги між регіонами. В той же час, ці показники повинні бути справді **об'єктивними**, тобто вимірювати той попит, що існує в кожному регіоні незалежно від рішень влади (зокрема, від обсягу уже існуючої інфраструктури).

На сьогоднішній день, видатки на сім'ю та молодь належать до тих функцій, для яких зв'язок формули із існуючою бюджетною інфраструктурою розірвано: всі відмінності між територіями визначаються виключно виходячи із відмінностей в чисельності їх населення. З одного боку, цей підхід є дуже прогресивним (в порівнянні, наприклад, із видатками на соціальне забезпечення). Чисельність населення є справді об'єктивним показником і, на перший погляд, справді може вважатись непоганим мірилом відносного попиту на такі послуги. Очевидно, така думка має сенс тільки за припущення, що попит на послуги для дітей та молоді розподілені серед населення України відносно рівномірно, і що не існує інших факторів, які роблять одні регіони більш вразливими в цьому розумінні, ніж інші. Наскільки вірним є таке припущення, і **наскільки адекватним показником є чисельність населення для виміру горизонтальних розривів в цьому конкретному випадку**, буде детально розглянуто у наступному розділі. Там буде також запропоновано альтернативні показники виміру цього попиту (які, щоправда, вимагають збору додаткової статистики). Запровадження цих альтернативних показників до формули є цілком можливим і простим.

Однак необхідно зауважити, що який би набір об'єктивних показників попиту не було обрано, вимога об'єктивності диктує, що до їх числа не можуть увійти такі індикатори, як кількість вже зареєстрованих клієнтів, потужність уже існуючих центрів, кількість їхніх працівників або величина існуючих витрат. Всі ці показники відображають параметри мережі центрів СССДМ, яка вже існує або повинна бути створена на вимогу міністерства, і є ці цифри є дуже важливими для оцінки величини «непрофінансованого мандату», тобто тих видатків, що були нав'язані центром, але не дістали безпосереднього покриття. Як уже зазначалося, ця серйозна проблема потребує негайного, але дещо іншого вирішення. Що ж до формули, то її царина включає виключно делеговані видатки, і будь-які зміни не зможуть зробити з неї інструмент, яким вона не є, а саме – інструмент обрахування цільових субвенцій на покриття державних програм.

Якщо ж застосовувати формулу за призначенням, то жодні нові «необ'єктивні» та «інфраструктурні» показники на зразок перелічених вище за визначенням не можуть служити надійним показником відмінності між регіонами, і тому лише створюють ризик поглиблення диспропорцій та неефективності надання послуг. Такий ризик існує тому, що всі ці змінні тісно прив'язані до конкретних типів установ (у даному випадку – центрів СССДМ), до уже існуючих там підходів до надання послуг (в тому числі, кадрових та закупівельних), а також до максимальної кількості клієнтів, яку вони можуть обслуговувати (не припускаючи економії). Отримання коштів на такому розрахунку не створює жодних стимулів для місцевих органів влад до запровадження нових підходів, інновативності та заощадливості. Однак, найприкріше, що як і було пояснено вище, введення цих показників при таких серйозних ризиках та жертвах, насправді не призведе до загального збільшення ресурсу, який насправді визначається зовсім в інший спосіб шляхом політичних переговорів.

6. АЛЬТЕРНАТИВНІ ПІДХОДИ ДО ВИБОРУ ПОКАЗНИКІВ ПОПИТУ

Зауваження щодо статистичних обмежень

Однією з причин, через яку показником попиту для видатків на сім'ю та молодь було обрано саме чисельність населення, були міркування обмеженості існуючих статистичних даних. Справді, деякі із альтернативних ідей припускають наявність досить специфічної інформації про чисельність окремих вікових категорій, величину вразливих груп населення тощо. В той же час, досить швидкий розвиток статистичної служби України дозволяє сподіватись, що при наявності аналітичної платформи і відповідного рішення, багато таких обмежень могло би послабитись. Крім того, досвід Європейських країн свідчить, що пошук об'єктивних даних про попит на соціальні послуги завжди є проблемою, незалежно від рівня розвитку статистичних систем. Тому аналіз альтернативних змінних і пошук кращих рішень завжди повинен іти на крок попереду від наявної статистики і стимулювати її покращення.

В той же час, використовуючи досвід Європейських країн та їхніх помилок, варто враховувати низку ризиків при зборі та аналізі статистики в цій сфері, а саме:

- Статистика щодо кількості людей з різноманітними фізичними та розумовими розладами, а також щодо кількості різних типів малозабезпечених людей та сімей часто так чи інакше походить від даних про користування відповідними послугами

чи соціальними виплатами. Ця риса є небезпечною, оскільки подібні дані є майже завжди заниженими. У більшості країн навіть найдосконаліші системи виплат та послуг як правило використовуються неповною кількістю потенційних клієнтів. У випадку з соціальними послугами, найчастіша причина полягає в тому, що люди не володіють достатньою інформацією про можливість їх отримання, не готові до бюрократичних ускладнень або просто не в стані їх пройти.

- Також як правило значно недооціненою є статистика щодо чутливих соціальних проблем, таких як нерегулярне використання наркотиків.
- Одним із найнадійніших і найзручніших статистичних джерел є дані національних переписів населення. Однак, розраховуючи на них, варто пам'ятати, що переписи відбуваються досить рідко і тому не завжди можуть належно відобразити динаміку процесів, що відбулася за проміжок часу між ними.

Декілька прикладів альтернативного вибору змінних

- **Виокремлення молодих вікових категорій.** Одним із найпростіших альтернатив загальній чисельності населення може бути зважування її на частку людей молодшого віку, або просто заміна показником чисельності відповідної когорти. Скажімо, такою віковою групою можуть бути люди, молодші від 35 років. Зважування може також відбуватися окремо за кількістю молоді та дітей, але із застосуванням різних ваг, якщо є можливість оцінити різницю в об'єктивній різниці у вартості надання відповідних послуг.

Певним мінусом цього підходу є припущення, що чисельність молодшої когорти є змінною, достатньо незалежною від рішень про надання відповідних соціальних послуг. Іншими словами, насправді інколи є цілком ймовірним, що мала частка дітей та молоді на певних територіях є прямим наслідком недостатньо розвинутої мережі відповідних послуг, які спричиняють відтік мешканців до інших міст і низьку народжуваність. В такому випадку, мала частка цих вікових груп може свідчити не про менший, а навпаки більший попит.

- **Зважування вікових категорій на основі пріоритетів надання послуг.** Вибір вагових коефіцієнтів для різних вікових категорій може також базуватися на припущенні щодо пріоритетів роботи з відповідними членами громад. Зокрема, населення можна розбити на кілька вікових груп – скажімо, на дітей, підлітків, молодь, дорослих та літніх людей – і віддати більші вагові коефіцієнти тим групам, надання послуг яким в довготерміновій перспективі обіцяє найефективніше вплинути на гостроту соціальних проблем. Наприклад, приділення більшої уваги дітям може допомогти знизити їх потребу в послугах у підлітковому віці, а робота з дорослими щодо проблем дітей та молоді може дозволити знизити поширення соціальних потреб з їхніми дітьми. Як правило, при такому підході найбільший ваговий коефіцієнт віддається підліткам (14-18 років), другий за величиною – дітям (до 14 років), і найнижчий – дорослим.
- **Врахування більшої вартості надання послуг в сільській місцевості.** Ще один спосіб покращити якість показників попиту (який можна застосовувати додатково до інших) полягає в тому, щоб врахувати відносно більшу вартість їх надання у сільській місцевості в порівнянні із містами. В разі, якщо цей факт справді відповідає дійсності, чисельність населення можна зважувати, збільшуючи вагу сільського населення на певний відсоток (скажімо, на 40%). Очевидно, що такий відсоток дуже бажано визначати на основі окремих неупереджених розрахунків. Крім того, зважування може також відбуватись із врахуванням щільності населення кожної території.

- **Приклади європейських моделей.** Для прикладу, в якості альтернативного підходу можна навести модель, що обговорювалась під час реформування системи надання послуг на місцевому рівні у Великій Британії минулого року. Цей підхід був лише одним із тих, що пропонувались, і дає уяву про загальний напрямок дискусії.

Ідея цієї моделі також базувалась на використанні різноманітних зважуючих коефіцієнтів для різних категорій населення. При цьому величини обраних коефіцієнтів обраховувались на конкретних даних, зібраних для Великої Британії. У цьому випадку, досить великий підвищуючий коефіцієнт (9.25) було застосовано для чисельності дітей на кожній території, ще більший ваговий коефіцієнт (18.25) – для дітей з бідних сімей, і низку окремих коефіцієнтів - для чисельності дітей певних етнічних груп. Крім того, було враховано щільність населення в громаді, а також рівень безробіття.

Моделі оцінки попиту в випадку перерозподілу коштів на рівні області

Як уже зазначалось, однією із проблематичних аспектів реформи міжбюджетних стосунків 2000-2002 років стало зменшення ролі обласного рівня у перерозподілі коштів вирівнювання. В цьому розділі також йшлося про причини цього рішення і його надзвичайно позитивні наслідки, але також і про небезпеки. Недостатньо відлагоджене запровадження цього аспекту останнім часом народжує чимало дискусій, а інколи і конкретних кроків, щодо рецентралізації певних повноважень на обласному рівні. Варто зазначити, що ця тенденція повинна сприйматись із належною обережністю, а будь-яка рецентралізація – здійснюватись з урахуванням ризиків та прикрого досвіду близько-феодалних ознак перших років незалежності. І в той же час, враховуючи, що посилення ролі регіонального рівня все-таки повинно відбутись, корисно розпочати дискусію про те, якими принципами могли би керуватись представники обласної влади у розподілі коштів вирівнювання між підпорядкованими ним надавачами соціальних послуг? Це питання є тим більш актуальним, що останньою постановою Кабінету міністрів України від 15 листопада 2006 року, центри СССДМ було прямо підпорядковано обласному рівню влади.

За умови, що децентралізація повноважень у сфері послуг для сім'ї, дітей та молоді на обласний рівень відбудеться на принципах повноцінного делегування, тобто з наданням цьому рівню регіональної влади не лише відповідального обсягу ресурсів, але і достатньої гнучкості у розподілі цього ресурсу та у прийнятті управлінських та організаційних рішень, можна розглядати можливість розробки окремих технологій оцінки попиту в районах і містах на території області з метою ефективно розподілити отримані кошти.

Основною рисою цих технологій повинна стати оцінка економічної вартості надання відповідних послуг. В ідеалі, базуючись на такій оцінці, регіональні органи влади можуть застосовувати **певну комбінацію формульного підходу та закупівлі послуг на тендерних засадах**, щоб визначити обсяги фінансування для конкретних територій та установ.

Зокрема, еквівалентом формульного підходу для розподілу цього ресурсу або його певної частини, базуючись на відносних потребах кожного району та міста в межах області, може бути поетапний процес, подібний до національного рівня, в ході якого буде обрано показники об'єктивного попиту на ці послуги (знов-таки, наприклад кількість дітей певного віку), і множенням на вартість надання відповідної послуги визначено абсолютний рівень потреби на кожній території. Хоча задовольнити цей попит цілковито

не буде можливості, ці дані можуть допомогти встановити пропорції для розподілу обмежених коштів між територіями.

Однак хоча елементи формульного підходу можуть бути корисними на регіональному рівні для визначення диспропорцій між потребами різних територій, прийняття рішень про конкретні обсяги фінансування окремих організацій, установ та ініціатив на обласному рівні може бути ефективним лише у тому випадку, якщо воно базуватиметься на принципах фінансування очікуваних результатів роботи, а не існуючої бюджетної інфраструктури, а також з максимальним використанням конкурсного відбору виконавців. Очевидно, що всі ці принципи потребують серйозних змін у інших частинах українського законодавства та української практики надання послуг, і не можуть бути запроваджені за короткий проміжок часу. І тим не менше, їх врахування при побудові будь-яких фінансових моделей є дуже важливим для досягнення успіху у довготерміновій перспективі.