



Причини і ризики невизначеності міжбюджетних відносин в Україні

Вступні тези до проведення зустрічі з серії «Публічні фінанси: дегустація ідей» у березні 2008 р. на тему «Еволюція реформ у міжбюджетних відносинах в Україні: яка ідея виявиться найсильнішою?». Тези підготовлені Катериною Майнзюк і великою мірою завдячують висновкам із досвіду роботи в Україні проектів Британського міністерства міжнародного розвитку (DFID), спільної дослідницької роботи з Лорі Джошуа та Юрієм Джигиром, а також співпраці з фахівцями Світового Банку в рамках підготовки Огляду державних фінансів України.

Причини і ризики невизначеності міжбюджетних відносин в Україні

Необхідність поєднання політичної та економічної теорії

- В центрі сучасних теорій міжбюджетних фінансів є **визнання факту, що більшість країн світу наразі переживають стрімкі зміни в вертикальному розподілі урядової влади**¹. Майже всі країни одночасно стикаються з внутрішнім тиском до децентралізації (часто – дезинтеграції) та з зовнішнім тиском до інтеграції у наднаціональну структуру. Тому ці теорії зосереджені на вивченні того, які економічні фактори впливають на динаміку, розвиток та перспективи стабільності багаторівневих урядових систем. В зв'язку з цим, сучасні дослідження проблем міжбюджетних відносин використовують підходи «політичної економії інституцій» та «теорії публічного вибору». Ці дисципліни є поєднанням політології та економіки, радше ніж чистою економічною теорією.

Хто вирішує, якими повинні бути стосунки між рівнями влади?

- З точки зору життєздатності та перспектив розвитку міжурядових стосунків в країні, **наріжним питанням щодо кожної системи є джерело походження рішень щодо характеру цих стосунків**. За цим критерієм країни можна проранжувати між двома чистими типами.
 - o З одного боку – це **«нормативний» підхід** центрального уряду, який бере на себе загальну відповідальність за досягнення оптимального розподілу ресурсів в суспільстві і за дотримання загальноприйнятих соціальних норм. Система прийняття рішень в такому випадку схильна до ієрархічності, ширші консультації використовуються виключно в рекомендаційному режимі.
 - o Інший тип міжурядових відносин можна назвати **«контрактним»**. Він припускає, що між рівнями влади, як економічними агентами, досягається певний тип політичної згоди. Згода, або «національний компакт»², повинна існувати принаймні щодо цілей міжурядових стосунків та їх основних принципів (в тому числі в сфері бюджетного вирівнювання). При цьому така згода розглядається як соціальний інститут (тобто як фактично діючі «правила гри»): законодавче оформлення є важливою, але далеко не первинною ознакою її наявності.
- Може скластись хибне уявлення, що «контрактна» модель міжбюджетних відносин є характернішою або адекватнішою для федеральних держав, на відміну від унітарних. Насправді, в основі контрактної моделі лежить лише ідея **«контракту» як процесу пошуку спільного бачення стосунків між рівнями влади** і як філософії прозорого і партнерського розподілу відповідальності між ними за життя країни. Таким чином, ця філософія може виконувати як раз інтегруючу і стабілізуючу функцію в унітарній державі.

¹ За формулюванням Джонатана Роддена, МІТ (<http://web.mit.edu/jrodden/www/>)

² Термін «компакт» вживається у значенні, що походить від дипломатичного поняття пакту, угоди або домовленості між кількома сторонами. Зокрема, цей термін спеціально використовується для визначення домовленості між урядом і громадським сектором, спрямованої на покращення їх стосунків для взаємної вигоди (див., зокрема, збірку матеріалів щодо британського досвіду <http://www.thecomcompact.org.uk/>, а також навчальний посібник «Форми та методи залучення громадянськості» / Інститут громадянського суспільства, за загальною редакцією В. Артеменка, 2007).

Основна риса ієрархічної бюджетної спадщини: ренто-орієнтована поведінка

- Країни пост-радянського простору успадкували соціальні інституції (в значенні «правил гри»), збудовані на ієрархічному прийнятті системних рішень.
- Одним із наслідків ієрархічних систем в організації будь-якого процесу є **спонукання підрядного гравця (в даному випадку - місцевого уряду) до побудови діалогу за принципом «пошуку ренти»**. Це поняття заслуговує на коротке довідкове визначення. В економічних стосунках існує дві фундаментальних стратегії, які можуть використовуватись їх учасниками:
 - o **Перший підхід – це намагання отримати певну вартість через акт обміну**, надавши якусь послугу чи продукт, який інші вважають цінним. Цей шлях умовно називають «прибутко-орієнтованим», оскільки він несе користь суспільству за тою ціною, яку воно готове сплатити за неї.
 - o **Друга стратегія – це намагання отримати вартість, не віддаючи нічого навзаєм**, а лише шляхом вигідного використання своєї позиції в переговорах. Вона називається «ренто-орієнтованою», оскільки в її основі – не створення вартості, але лише стягнення вигоди від маніпуляції середовищем і обмеженими ресурсами. За іншим визначенням – ренто-орієнтована позиція в діалозі – це прагнення вигідно розділити зафіксований розмір пирога, в той час як прибутко-орієнтована стратегія – це спроба збільшити його розмір.
- Вкрай підпорядкована позиція кожного рівня суб-національної влади у бюджетному процесі планової економічної системи припускала, що роль кожного із них практично зводилась до розподілу виділених коштів, а не до стратегічного управління місцевими ресурсами заради досягнення місцевих стратегічних цілей. Цей тип стосунків зруйнував відчуття причинно-наслідкового зв'язку між місцевими зусиллями для економічного розвитку та розміром ресурсів, наявних для надання місцевих послуг. Можна економетрично довести, що краще економічне управління не вбачалось місцевою владою як оптимальний спосіб дістати додаткові кошти для покращення місцевих послуг. Іншими словами, регіони не виробили звичку «надавати щось навзаєм». Натомість, за роки підпорядкованої ролі, домінуючою стратегією став пошук ренти, оскільки найбільшої користі можна було добитись шляхом оптимального використання існуючого законодавства, політичної ситуації тощо.

Незавершені реформи створюють вакуум інституційної невизначеності

- Одним із головних кроків під час бюджетної реформи 2001 року було законодавче розрізнення цільових та загальних трансфертів, а також формальне вилучення поняття консолідованого бюджету як документу що приймається Верховною Радою. Ці зміни формалізували офіційний заклик до місцевих органів влади використовувати можливість перерозподілу коштів трансфертів вирівнювання між програмами місцевих видатків – як це припускається у випадку загальних, або безумовних, міжбюджетних грантів. Це рішення було покликане на основну задачу реформи: створити фіскальне підґрунтя для того, щоб центральний уряд припинив планувати місцеві бюджети. **Новою функцією центрального уряду повинно було стати «вирівнювання можливостей» місцевих громад, замість вирівнювання фактичних результатів їх фінансування.**
- Як і у випадку більшості перехідних економік, розробка цих реформ в Україні співпала з активним розвитком теорій фіскального федералізму у світі, який підкреслював переваги децентралізації та відходу від ієрархічних структур для побудови демократичного суспільства та ефективної ринкової економіки. В той же час, центрально-європейські пост-соціалістичні країни, такі як Польща, здебільшого виходили при побудові реформ з

набагато чіткішого уявлення про політичні переваги децентралізації. В Україні мотивація до проведення фіскальної децентралізації була менш чіткою. Політичний чинник залишався дуже важливим, але був представленим набагато вужчим політичним сегментом і протистояв широкій опозиції. В той же час, більшу силу мали економічні аргументи, враховуючи економічну кризу і зростаючу неспроможність пост-радянської бюджетної системи створити умови для належного надання публічних послуг. В результаті, **загальний політичний вектор реформ виявився набагато менш вираженим**. В поєднанні зі значним політичним опором, ця реформа вимушена була обмежитись тими змінами, яких можна було реалістично досягти в умовах, що склались, залишаючи значну частину задач на майбутні часи. Підсумовуючи, **реформа 2001 року за своїм дизайном (Ex Ante) не задумувалась як вияв «контрактного» підходу до міжбюджетних відносин і не була результатом політичної згоди між рівнями влади.**

- Ця реформа також не сприяла встановленню політичної згоди «контрактного» типу і після свого втілення (Ex Post). Це було пов'язано саме з тим, що відкладення значних елементів політичної, адміністративної та регуляторної децентралізації не дозволило де факто підштовхнути місцеве самоврядування до започаткування і здійснення процедур стратегічної місцевої економічної політики.
- Навпаки, проведення реформи створило вкрай невизначену інституційну ситуацію в управлінні основною частиною місцевих бюджетів: програмами, переданими для виконання на місцевих рівень, але в яких центральний уряд залишив за собою основну міру відповідальності (як за фінансування, так і за характер надання послуг). Прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс створив бюджетні процедури і принципи, що фактично визначали цю частину бюджету як «делеговану» - тобто таку, де попри певний центральний контроль, місцеві органи влади мають значну автономію в прийнятті рішень про підходи у наданні послуг. Однак в той же час, зміни у бюджетній системі координат на супроводжувались жодними відповідними кроками для повноцінного завершення процедури «делегування» - тобто створення на місцевому рівні можливостей для здійснення повноцінної місцевої політики у відповідних делегованих сферах.
- Таким чином, в сфері «псевдо-делегованих» видатків продовжили співіснувати як елементи надзвичайно сміливих децентралізуючих бюджетних рішень, так і наріжні елементи ієрархічної планової системи:
 1. Повноцінне юридичне визначення повноважень різних рівнів влади з надання публічних послуг залишилось 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.
 2. 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.

3. **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 функції, і руйнувалась мотивація до пошуку альтернативних, можливо ефективніших, підходів.
 4. **Формула розподілу міжбюджетних трансферів не змогла повною мірою відійти від інфраструктурного підходу до визначення відносної потреби у видатках.** В той час як для деяких функцій в формулі було здійснено повний перехід на об'єктивні показники, інші залишились на цілковито «інфраструктурному» методі, створюючи, таким чином, змішану систему показників для різних функцій.
 5. **Іншою ключовою 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.
- При цьому, характерними рисами інституційної невизначеності, створеної навколо «делегування» повноважень на місцевих рівень стали
- дуже значна вага цих програм в бюджеті України (тобто дуже масштабний обсяг відповідальності, що залишилась інституційно нерозподіленою) - в середньому близько 85% від загальних видатків і 76% від загальних доходів місцевого бюджету;
 - гострота проявів як ієрархічно-адміністративних елементів, що залишаються в системі (наприклад, регуляторної залежності місцевих органів влади), так і елементів бюджетної децентралізації (адже інструменти бюджетної децентралізації, введені в 2001 р., відрізнялись винятково амбіційним баченням міжбюджетних відносин);
 - надмірна концентрація відповідальності на центральному рівні, пов'язана з встановлення прямих трансфертних стосунків між центральним урядом та бюджетами міст та районів.

Ренто-орієнтована система має схильність маніпулятивно використовувати інституційну невизначеність і протидіяти позитивним змінам

- Описані суперечливі (часто полярні) риси «псевдо-делегованих» повноважень, а також їх значний обсяг, стали значним фактором стресу для системи міжбюджетних відносин.
 - o Для центрального уряду фактор стресу полягав передусім у стрімкому і диспропорційному збільшенні відповідальності за адекватність розрахунку трансфертів. Враховуючи, що регуляторне і політичне делегування не відбулося, ці видаткові програми залишались «деконцентрованими». З другого боку, формула, яка повинна була використовувалась, представляла інструмент, розроблений саме для «делегування» видатків.
 - o Для місцевих органів влади, де передумови для повноцінного перебрання функцій управління політикою надання послуг так і не було створено, нова система перетворилась на завідомо недосконалий інструмент розподілу завідомо недостатніх коштів між завідомо неефективною мережею бюджетних установ.
- Таким чином, реформована система не створила чинників, які б дозволили змінити принципи економічних стосунків між рівнями влади, подолавши філософію «пошуку ренти» і започаткуванням більш прозорих і «прибутко-орієнтованих» підходів. Місцеві органи влади не отримали додаткових джерел граничних доходів, які б дозволили їм відчутти зв'язок між місцевою економічною політикою та якістю послуг для громадян. Вони також не отримали інших інструментів або стимулів для розробки самостійної політики на місцевому рівні.
- В результаті, їх реакцією на зміни у системі був пошук «стратегій виживання» шляхом концентрації зусиль на такому використанні нової системи, яке б дозволило максимально захистити існуючі підходи в місцевих видатках – кількість та структуру отримувачів, кількість та типи установ. Нижче перелічено деякі приклади використання непродуктивних, ренто-орієнтованих кроків, які вживались у цьому напрямку:
 - o Переіменування бюджетних установ та організацій, щоб підлаштувати їх під вимоги до розподілу видаткових повноважень, визначених Бюджетним кодексом (одна із перших і найменш ускладнених стратегій);
 - o Формальний перерозподіл клієнтів між установами з метою зміни їх офіційного статусу (наприклад, переведення до районної установи декількох клієнтів з сусіднього району з метою надання йому регіонального статусу);
 - o Використання слабких місць формули, підганяючи її результати під існуючу в регіоні практику надання послуг;
 - o Лобіювання змін у формулі, особливо у доходній частині;
 - o Лобіювання стабільно зростаючої частки цільових трансфертів.

В усіх країнах, один із традиційних факторів, що зумовлюють суспільну невпевненість у векторі реформ і результуючий вакуум – це політична складність рішень, пов'язаних з «делегуванням» видатків (тобто з виконанням видатків, що ефективніше адмініструються на місцевому рівні, але вимагають дотримання певних національних стандартів чи інтересів).

- Досягнення суспільного консенсусу з приводу розподілу ролей у здійсненні цього найскладнішого типу бюджетних програм є складною темою для більшості країн. Зокрема, досі відкритим залишається це питання для молодих децентралізованих систем

нових країн-членів Європейського Союзу. Нещодавнє дослідження Світового Банку³ прийшло до висновку, що в бюджетах практично всіх цих країн присутні значні видатки, за які центральний уряд не несе офіційної відповідальності, однак які продовжують фінансуватись коштом трансфертів з центрального бюджету. За відсутності чіткого бачення, характер і розмір цих програм визначається шляхом щорічних переговорів між рівнями влади, що є вкрай нестабільним і ненадійним рішенням.

- У західних країнах тривають розбіжності з приводу підходів до вирішення цього питання – як в теоретичних міркуваннях, так і в практичному виборі моделей делегування. При цьому можливі два основних способи вирішення цієї проблеми⁴.
 - o Перший спосіб – це зменшення ролі центрального уряду у виконанні таких функцій, з наданням місцевому рівню влади повноцінних можливостей як для управління такими видатками, так і для збору відповідних коштів на своїх територіях (як правило, через запровадження додаткової ставки податку на прибуток громадян). Саме такий підхід наводиться як рекомендований у Європейській Хартії місцевого самоврядування.
 - o Інший спосіб – це зростаюче ускладнення підходів до оцінки вартості надання послуг на місцевому рівні і методів включення їх до обрахунку трансфертів з центрального рівня. По суті, цей спосіб трактує такі видатки як деконцентровані, тобто як програми центральних міністерств, що виконуються на місцях. Вважається, що прикладами такого підходу є Британська та Латвійська системи міжбюджетних відносин.
- Проблема акуратності оцінки вартості послуг в прийнятті рішення про фінансування місцевих видатків центральним урядом також гостро стоїть в Україні.
- Як уже зазначалось, **діюча формула за своїм дизайном була розроблена на «делегованій» концепції видатків**, що припускає значну регуляторну децентралізацію повноважень. Зокрема, передбачалося, що «фінансовий норматив бюджетної забезпеченості» повинен діяти виключно як механістичний показник, що обчислюється шляхом ділення прогнозного обсягу делегованих видатків в певній галузі на кількість її потенційних отримувачів. Відповідно, результуючий обсяг ресурсу, що передається кожній території на виконання відповідних видатків, повинен був залежати лише від того, як ця територія порівнюється з іншими з точки зору об'єктивних показників попиту та об'єктивних факторів, що впливають на відносну вартість надання послуг (наприклад, у випадку гірських територій).
- Звичайно, можна уявити велику кількість підходів, що можуть при цьому застосовуватись на центральному рівні власне до визначення загально-національного прогнозу видатків у кожній галузі. Наразі, ці підходи є досить інерційними, спираючись в основному на історію фінансування кожної галузі, політично скориговану в процесі щорічних бюджетних переговорів. Широко визнається, що результуючий прогнозний показник не враховує існуючу нормативну базу, яка описує законодавчі зобов'язання перед громадянами у відповідних секторах, стандарти якості послуг, демографічні тенденції та інші об'єктивні фактори, що повинні впливати на політику фінансування відповідних видатків. Для того, щоб врахувати ці фактори, звичайно **необхідно використовувати різноманітні аналітичні інструменти, в тому числі різноманітні вибірккові дослідження питомої вартості послуг. Однак залучення цієї інформації у даному випадку припускається саме у якості аналітичної підтримки, радше ніж інструменту визначення реальної вартості послуг у розрізі територій і використання її у формулі.**

³ William Dillinger. *Intergovernmental Fiscal Relations in the New EU Member States: Consolidating Reforms*. World Bank Working Paper No. 111, June 2007.

⁴ Ibid.

- Вибір між двома описаними вище підходами до розподілу повноважень в Україні ускладнюється такими суперечливими факторами:
 - o Фактори, що спонукають до повномасштабного делегування (без спроб обрахувати вартість послуг на національному рівні):
 - значний розмір країни і кількість місцевих бюджетів,
 - гостра потреба в покращенні якості послуг, для чого делегування є більш ефективним інструментом (в той час як центральний обрахунок є більш придатним для цілей вирівнювання),
 - непропорційне адміністративне навантаження на центральні органи влади у випадку прийняття децентрованої моделі.
 - o Фактори застереження проти повномасштабного делегування:
 - слабкість підходів до стратегічного планування та стратегічного управління послугами на місцевому рівні,
 - слабкість потужностей на місцевому рівні для розробки та запровадження рішень стосовно місцевих податків, особливо у випадку запровадження нових доходних інструментів (податку на майно та додаткової ставки податку на прибуток громадян).

Три висновки для обговорення

1. Найнебезпечніша риса сьогоденної ситуації в міжурядових відносинах в Україні – це вакуум інституційної невизначеності, створений одночасною присутністю елементів різних підходів до розподілу повноважень. Ця інституційна суміш створює можливість для маніпуляцій, що не лише поступово відтворюють риси ієрархічної пост-радянської системи, але відтворюють їх неефективну і спотворену версію.
2. Критичним елементом подолання інституційного вакууму є побудова «контрактного» діалогу між учасниками міжбюджетних відносин у країні.
3. У виборі між двома варіантами розподілу повноважень у бюджетних програмах, виконання яких є ефективнішим на місцевому рівні, але з контролем дотримання національних стандартів, аргументи на користь повноцінного делегування видаються більш вагомими. Це означає, що на місцевому рівні повинна бути створена повноцінна і забезпечена доходною гнучкістю функція стратегічного планування у відповідній сфері. В той же час, центральний уряд повинен відмовитись від ідеї безпосереднього обрахунку вартості надання послуг на місцевому рівні, і перейти до більш прозорого, стратегічного та аналітичного підходу прогнозування загальної політики фінансування відповідних секторів (в тому числі, за допомогою вибіркового дослідження вартісних показників).