



Міжбюджетні відносини: в пошуках «золотої середини»

Міжбюджетні відносини – дуже «суха» та нецікава тема для широкого загалу. Однак саме ця технічна тематика визначає якість життя для більшості українців. Майже все, що хвилює простого громадянина – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, комунальні послуги тощо – залежить від стану справ місцевих фінансів, а тому, у свою чергу, і від якості настільки «далеких» від людей міжбюджетних відносин.

Недостача коштів як основна причина жаклих державних та комунальних послуг – це дуже спрощене уявлення про проблему. Коштів не вистачає завжди навіть у найзаможніших країнах. Проте, що дійсно визначає якість життя (навіть за обмежених фінансових можливостей), то це коректна розстановка стимулів та ефективно організований нагляд за використанням коштів. На жаль, саме у стимулах та ефективності у сфері міжбюджетних відносин і полягає основна проблема.

З телеекранів та шпальт друкованих ЗМІ дуже часто можна почути заклики до децентралізації, зниження рівня перерозподілу, прозорості дотацій та субвенцій, чіткості з «делегованими видатками». За усіма цими «порожніми» для людського слуху термінами стоїть дуже глибокий зміст. Це намагання місцевих громад, за рахунок яких і наповнюється державний бюджет, повернути в громаду сплачені податки, отримати хоч більш менш відчутну можливість розпоряджатися цими коштами на користь громади та послабити «ручне керування», яким так активно користується Кабмін.

Україна не є унікальною зі своєю проблемою міжбюджетних відносин. В усіх країнах питання «центр-регіони» - болюча тема, навколо якої завжди точаться жваві дискусії. Більше того, немає ніякого світового стандарту у питанні децентралізації. Дослідження не підтверджують зв'язку між децентралізацією та ростом економіки й добробуту. Однак, коли справа стосується громадських послуг – незалежність місцевих фінансів стоїть на рівень вище від централізованого устрою.

Як показує світова практика, проблема не є простою і не вирішується радикальними заходами. І максимальні свободи місцевих громад, і концентрація ресурсів у столиці мають свої недоліки, а тому кожне суспільство повинне шукати свою «золоту середину» для міжбюджетних взаємин. І в цьому поступальному русі громадянське суспільство повинно займати якомога більш активну позицію, сформувавши своє бачення та свої вимоги щодо того, як повинні виглядати «ідеальні» бюджетні відносини між «центром» та «регіонами».

Пошук «золотої середини»

В усьому світі регіональна тематика та міжбюджетні взаємини – це питання, навколо яких дискусії ніколи не вщухають. Загалом прийнято вважати, що децентралізація владних і фінансових повноважень – це невід’ємний елемент розвитку регіонів, а тому і країни в цілому. Однак, через історичні та культурні особливості дуже важко зустріти у світі дві країни, які б будували відносини «центр-регіони» за певними стандартними чи універсальними шаблонами. Ми можемо побачити досвід федеративних країн, які практикують значну бюджетну централізацію (як-от Бельгія чи Австрія), і навпаки, є багато прикладів, коли унітарні держави лівову частку повноважень делегують на місця (як-от Данія чи Швеція). Більше того, дослідження не дають чітку та переконливу відповідь на питання, чи залежить успішність і розвиток країни від децентралізації, чи ні. Проте, коли економісти починають говорити про якість державних послуг та ефективність використання громадських коштів, двох думок бути не може – фіскальна децентралізація стоїть на рівень вище за своєю ефективністю, ніж концентрація коштів на центральному рівні.

Коли питання стосується якості державних послуг – фіскальна децентралізація стоїть на рівень вище за концентрацію коштів на центральному рівні

В українських умовах питання міжбюджетних відносин має особливий «присмак». У кращих традиціях Російської імперії та Радянського Союзу Україна концентрує майже увесь

Дотації вирівнювання – трансферти з центрального бюджету на місцевий рівень, які визначаються за формулою міжбюджетних трансфертів.

Додаткові дотації – трансферти з центрального бюджету на місцевий рівень, які визначаються на розсуд Кабінету Міністрів України.

Субвенції – трансферти з центрального бюджету на місцевий рівень, які визначаються на розсуд Кабінету Міністрів України та носять цільовий характер (можуть витрачатися лише на чітко визначені потреби).

фінансовий ресурс, а також важелі повноважень на центральному рівні. Такий підхід є невід’ємною частиною системи «обмеженого доступу», оскільки дозволяє всесильному чиновнику у столиці тримати під контролем поведінку регіонів і в потрібний момент примушувати регіональну еліту до необхідних політичних чи економічних поступок. Працює такий інструмент напрочуд ефективно, однак саме цей підхід є ключовою причиною пасивності та утриманських настроїв серед регіональних еліт (звісно, якщо вони не можуть захопити верховну владу). І, будемо відвертими, саме такий підхід – концентрація коштів у центрі, а тому обмежені можливості в регіонах – змушує найбільш активних та амбітних людей мігрувати до столиці, а багатьох взагалі за кордон. За таких умов навіть без міжнародного досвіду ми можемо говорити, що в Україні централізація влади та фінансових ресурсів є однією з ключових причин недорозвиненості регіонів, а тому і відсталості країни в цілому.

Концентрація фінансів у центрі є невід’ємною частиною системи «обмеженого доступу», яка дозволяє всесильному чиновнику у столиці в потрібний момент примушувати регіональну еліту до потрібних поступок

Консервується такий стан справ, як і більшість корупційних і марнотратних рішень, «соціальною необхідністю». Так, справді, одна із ключових функцій держави та бюджету – це перерозподіл коштів на користь менш заможних (в даному випадку від розвинених регіонів до депресивних). Проте під гаслом дотримання соціальної справедливості українські державотворці обмежили фінансові повноваження навіть регіонів-донорів, змушуючи їх оббивати пороги столичних кабінетів із проханням додаткових

дотацій чи субвенцій. Очевидно, що за таких обставин – значний перерозподіл зарди «суспільного блага» – про коректну розстановку стимулів і реальне заохочення місцевих еліт самостійно шукати ресурси для розвитку регіонів навіть не варто й говорити.

Консервується така неефективність, як і більшість корупційних і марнотратних рішень, «соціальною необхідністю»

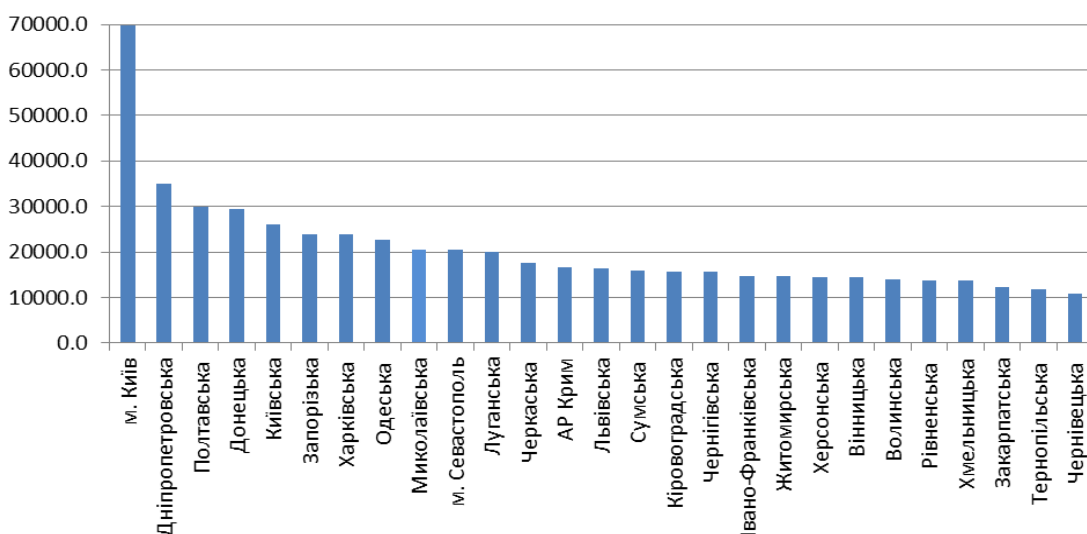
Проблема не проста і не може бути вирішена якимись радикальними кроками. Як показує світова практика, і максимальна децентралізація, і концентрація державних фондів у столиці мають свої значні недоліки. А тому у міжбюджетних відносинах потрібно шукати «золоту середину»: рішення повинно лежати у площині збалансування як соціальної необхідності, так і бережливого ставлення до стимулів регіональних еліт. І саме для того, щоб такий пошук «золотої середини» не був однобоким і відображав реальні потреби суспільства, громадськість повинна активно залучатися до дискусії та чітко формулювати своє бачення й свої вимоги щодо бюджетної децентралізації та міжбюджетних відносин.

У міжбюджетних відносинах потрібно шукати «золоту середину»

Місцеві бюджети: основні проблеми

Напевне немає в світі жодної країни, де б усі її регіони були однаково квітучі та заможні. Комуś пощастило більше з природними покладами, а хтось століттями займався землеробством. Комуś у спадок від великої імперії дісталися виробничі потужності, а хтось за збігом обставин живе в політичному центрі країни – у столиці. Так склалось історично. А тому різниця у доходах між різними регіонами не може бути ані заслугою, ані провиною сучасних громадян. Адже навряд чи хтось може стверджувати, що кияни чи жителі Дніпропетровська набагато працюватіші та талановитіші, ніж їхні сусіди житомиряни та луганчани. Проте, доходи середнього киянина в рази більші, ніж доходи решти українців (див. Графік 1).

Графік 1. ВВП на душу населення на рік, грн., 2010 рік



Джерело: Державний комітет статистики України

Звичайно, таку розбіжність у доходах в усіх країнах намагаються зменшити, створюючи у так званих «депресивних» регіонах нові підприємства та робочі місця. Однак, це справа не одного року, а в деяких випадках не одного десятиріччя. Досить часто стається навіть так, що для деяких регіонів дешевше просто утримувати жителів за бюджетні кошти, сплачуючи «за просто так» регулярну допомогу, аніж створювати для них робочі місця. І саме через такі перепони фактично всі країни світу змушені використовувати державний бюджет для вирівнювання базових соціальних стандартів, перерозподіляючи громадські кошти від більш заможних до депресивних регіонів.

Так, у вирівнюванні доходів між регіонами немає нічого поганого, адже це одна із основних функцій держави. Однак, у переважній більшості країн світу з цією функцією – перерозподілу – пов'язано багато проблем, які, на жаль, самі по собі створюють ключові перепони для розвитку країни.

Перерозподіл коштів на користь депресивних регіонів – це одна з основних функцій держави. Однак, зворотна сторона цього процесу – це спотворені стимули та утриманські настрої місцевих еліт

Основне питання, яке виникає при перерозподілі громадських коштів між регіонами – збереження коректної розстановки стимулів для представників місцевої влади та органів місцевого самоврядування. Звичайно, ця глобальна проблема включає багато технічних моментів, як-от (а) великий обсяг «прокачування» коштів через центральний бюджет, (б) складна (а тому непрозора та важко передбачувана) процедура розподілу коштів, (в)

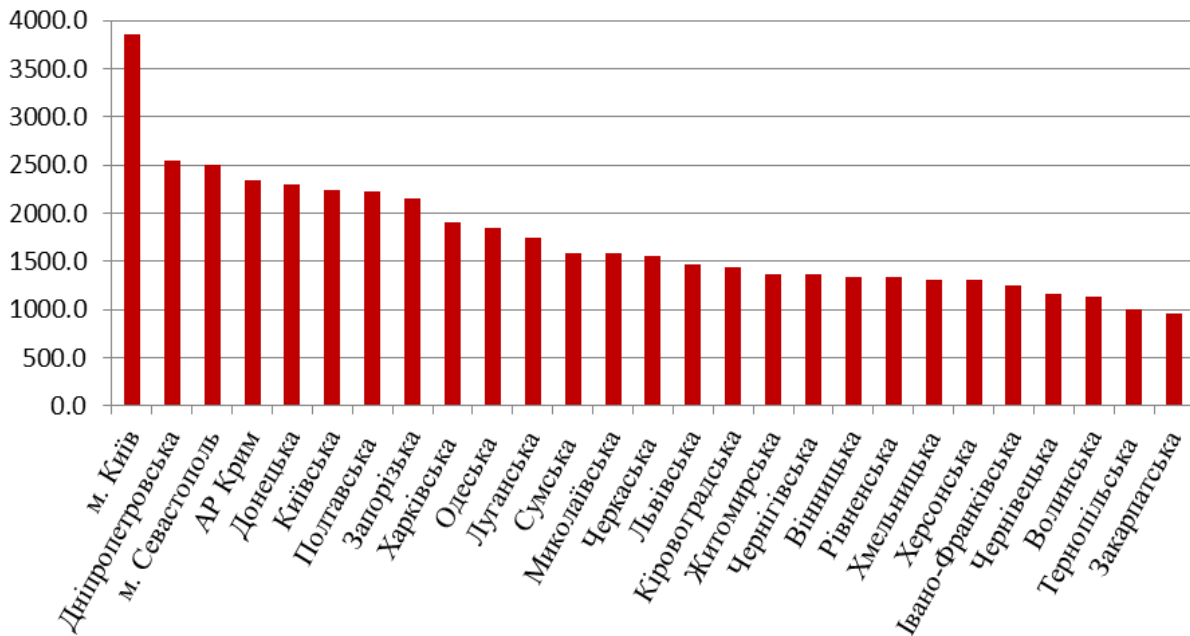
надмірні зобов'язання місцевих бюджетів без достатніх коштів для якісного їх виконання. Проте, усі ці питання є лише складовими основної проблеми – спотворених стимулів та утриманських настроїв місцевих еліт.

Перерозподіл через центральний бюджет дійсно коригує відмінності між регіонами та вирівнює соціальні стандарти

Задля справедливості потрібно визнати, що сам перерозподіл дійсно коригує обсяг державних видатків між регіонами (див. Графік 2 та Графік 3). Однак, у боротьбі за соціальну рівність питання коректного заохочення посіло одне з останніх місць у переліку пріоритетів. Звичайно, офіційно урядовці навряд чи визнають такий недолік системи і навіть з легкістю перерахують державні програми регіонального розвитку (як-от «Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування») як свідчення значної уваги саме до стимулювання (є навіть Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»). Проте, незважаючи на такі програми, основне, що хвилює регіональну еліту в Україні, – це прихильність всесильного столичного чиновника, а вже потім, серед усіх інших питань, пошук «внутрішніх резервів» для розвитку власного міста, села чи району. Очевидно, що за таких стимулів і лідерські якості, і організаційні таланти (навіть якщо вони є) мають дуже обмежене значення.

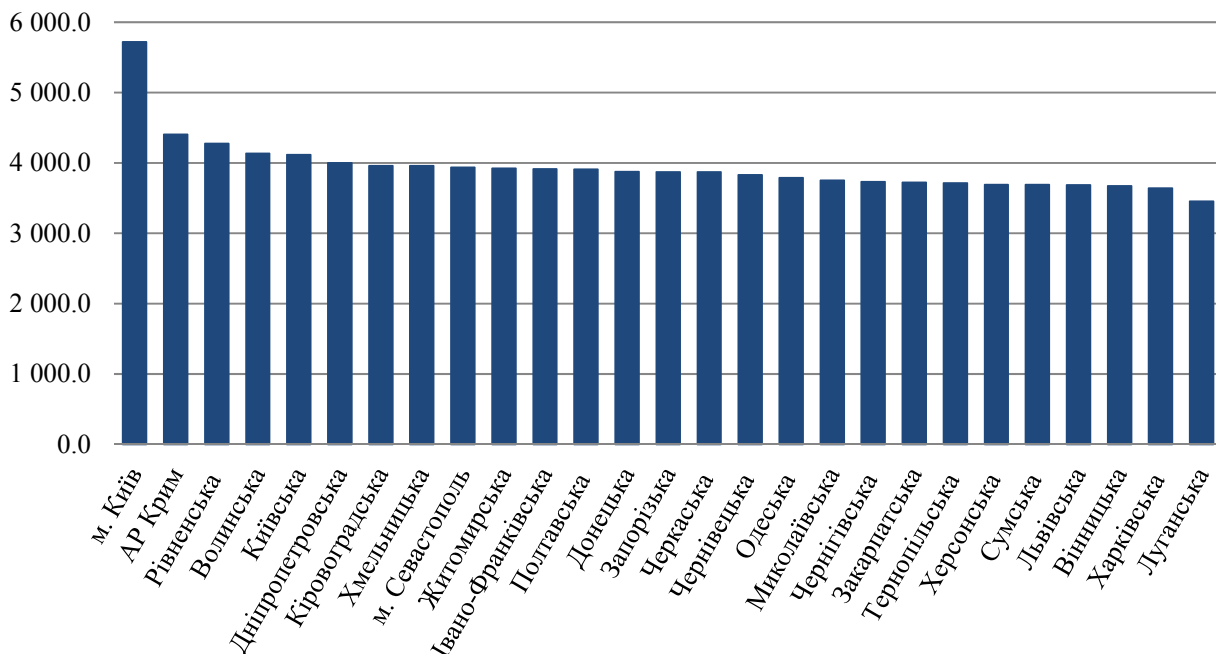
Однак, у боротьбі за соціальну рівність питання коректного заохочення посіло одне з останніх місць у переліку пріоритетів

Графік 2. До перерозподілу: власні доходи місцевих бюджетів на одну особу, грн., 2011 рік



Джерело: Міністерство фінансів України, Державний комітет статистики України

Графік 3. Після перерозподілу: видатки місцевих бюджетів на одну особу, грн., 2011 рік



Джерело: Міністерство фінансів України, Державний комітет статистики України

Адміністративний аспект

На додачу до недоліків перерозподільних механізмів сам адміністративний устрій не сприяє місцевій ініціативі.

Як ми знаємо, ключовим гравцем на регіональному рівні є обласна державна адміністрація (ОДА). Звичайно є ще мери міст, районні державні адміністрації та органи самоврядування¹, однак саме голів обласних державних адміністрацій (в народі «губернаторів») безпосередньо призначає Президент України (тобто це основний канал зв'язку з центром прийняття рішень) і саме ОДА є ключовим розпорядником лівової частки коштів, які з центрального бюджету перераховують «униз» (більше 50%).

Сам адміністративний устрій не сприяє місцевій ініціативі

Хоча «губернатори» та самі ОДА задають основний ритм в областях, роль цих чиновників носить здебільшого політичний характер. Так, «губернатор» дійсно відіграє значну роль, коли мова йде про додаткові дотації/ субвенції для регіону чи коли розглядається інвестиційний проект національного значення. Однак, кар'єра «губернатора» залежить здебільшого від політичних успіхів у регіоні, а його добробут слабо корелює з економічною ситуацією. Співробітники ОДА навіть зарплату отримують з центрального бюджету. Не кажучи вже про те, що далеко не всі «губернатори» пов'язують своє майбутнє з підзвітним їм регіоном.

Кар'єра «губернатора» залежить здебільшого від політичних успіхів у регіоні, а його добробут слабо корелює з економічною ситуацією

¹ Після парламентських виборів 2012 року з'являться ще народні депутати від мажоритарних округів.

Але, якщо голови ОДА не завжди є надійними «двигунами» регіонального розвитку, тоді хто опікується фундаментальними, довгостроковими перспективами свого краю? Хто повинен думати про те, що буде в регіоні через п'ять, десять років?

Напевне, за задумом Невідомого Державотворця такими «місцевими господарями» повинні бути мери міст, обласні та районні ради, а також голови сільрад (за підтримки депутатів-мажоритарників). Однак, чи можуть ці представники місцевих еліт дійсно якимось впливати на розвиток подій та реалізувати усі свої здібності на благо рідного краю? Певним чином так. Але для переважної більшості місцевих лідерів «розвиток» регіону зводиться до латання дір, випрошування додаткових коштів на поточні потреби та видоювання «добровільних внесків» з місцевого бізнесу. І у цьому контексті розбалансовані механізми міжбюджетних взаємин є ключовим фактором такого невтішного стану справ.

Слабкі місця міжбюджетних відносин

Як уже згадувалося, основними проблемними місцями міжбюджетних взаємин є (1) високий рівень перерозподілу через центр, (2) нечіткість і непередбачуваність розподілу дотацій/субвенцій та (3) обтяжливий і несправедливий механізм так званих «делегованих видатків».

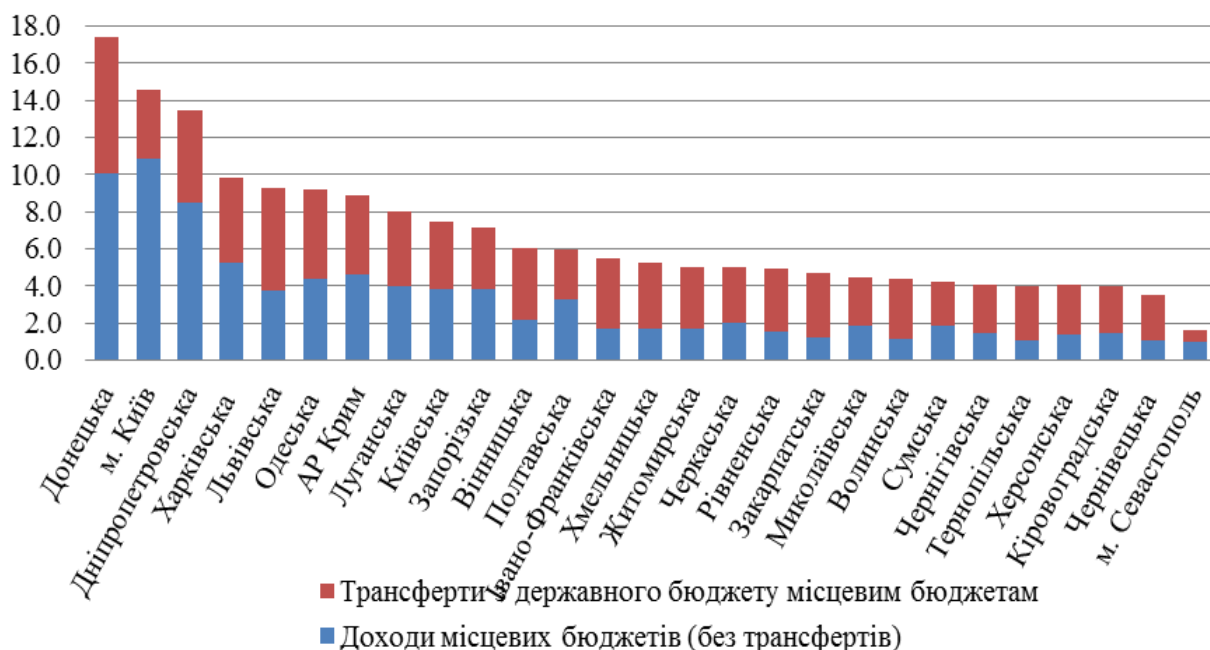
Зменшення обсягів «розподільно-перерозподільних вправ» значно покращить ефективність міжбюджетних відносин

Якщо говорити про високий рівень перерозподілу коштів через державний бюджет, то, звичайно, постає проблема надмірного та фактично непотрібного «перекачування» коштів через центр особливо для регіонів, які самі себе можуть забезпечити. Наприклад, бюджет міста Києва, який є стовідсотковим донором державного бюджету, при достатній

децентралізації може чудово обійтись без дотацій/ субвенцій, заощадивши на «перерозподільних вправах» час багатьох чиновників (у 2011 році на 52.3% бюджет Києва формувався за рахунок дотацій і субвенцій «зверху»). Звичайно, зворотною стороною медалі є те, що більшість регіонів є дотаційними (в середньому власні доходи становлять лише 47.7% місцевих витрат (2011 рік), однак навіть для таких громад зменшення обсягів

«розподільно-перерозподільних вправ» разом зі збільшенням власної доходної бази значно полегшить життя. Тим паче, що основна частина загальнонаціональних податків (ПДВ, акцизи, ввізне мито тощо) все одно сплачується місцевими громадами (через податкових агентів у великих містах), тому залишати на місцях основну частину зібраних у регіонах коштів було б досить природно.

Графік 3. Видатки місцевих бюджетів, млрд. грн., 2011 рік



Джерело: Міністерство фінансів України

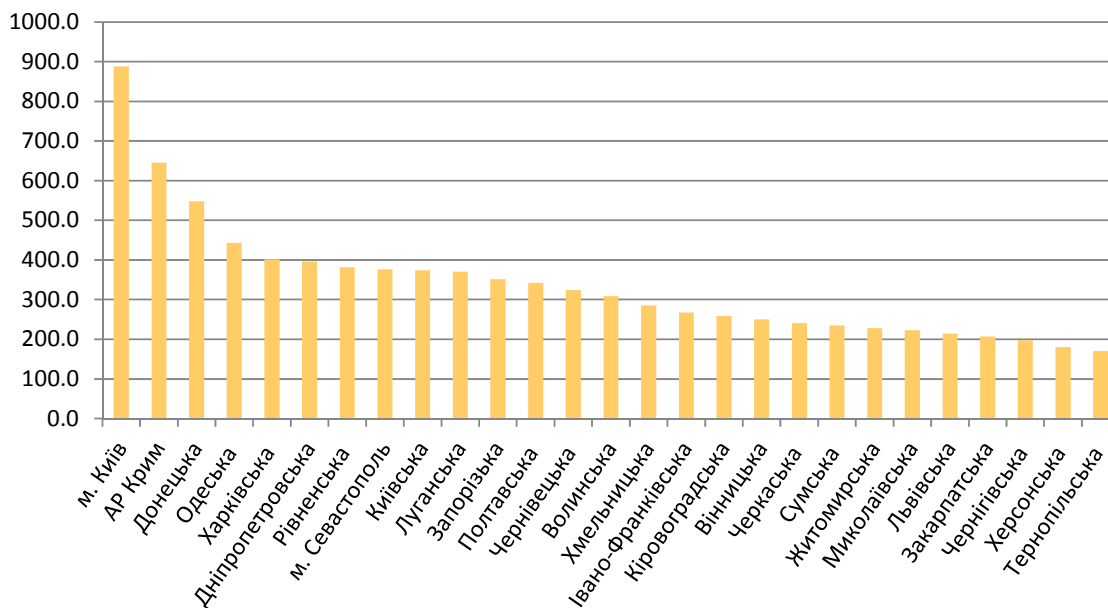
Картина стає ще більш сумною, коли до високого рівня «перекачування» коштів через центр додати непрозорий та заполітизований процес перерозподілу коштів. Фактично, такий підхід можна вважати однією з основних причин утриманських настроїв у регіонах. Справді, як сказано вище, перерозподіл допомагає зменшити розрив між рівнем доходів, однак вирівнювання стосується переважно соціальних напрямків (освіта, соціальний захист та охорона здоров'я), у той час як ресурси для капітальних видатків (на ремонт будівель, розбудову комунальної

інфраструктури) залишаються інструментом політичного впливу та розподіляються «за домовленістю» і далеко не рівномірно (див. Графік 4). Іншими словами, якщо місцеві бюджети можуть більш-менш точно прогнозувати свої видатки по соціальним напрямкам, оскільки ці видатки визначаються за формулою, то питання капітальних трансфертів – це повністю питання особистих домовленостей (див. Графік 5), а тому регіони майже ніколи не знають достовірно, чи пощастить їм наступного року, чи ні (і це за умови, що через місцеві

бюджети проходить 41.5% (у 2011 році) капітальних видатків). За таких обставин, звичайно, є підстави шукати альтернативні джерела для інвестицій, однак місцеві громади обмежені і у цьому питанні, оскільки майже ніяк

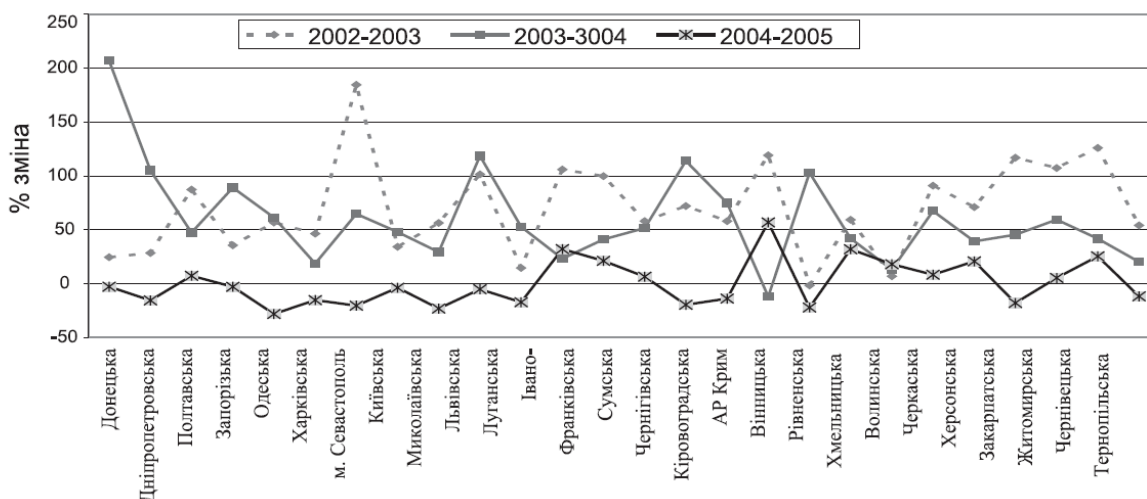
не впливають на бізнес-клімат (податкова та регуляторна політика визначається зверху, силовики та суди також невідзвітні місцевим органам самоврядування).

Графік 4. Капітальні видатки місцевих бюджетів на одну особу, грн., 2011 рік



Джерело: Міністерство фінансів України

Графік 5. Зміни від року до року в розподілі капітальних інвестицій (у розрахунку на душу населення) за зведеними обласними бюджетами, 2002-2005 рр.



Примітка: Області, Автономна Республіка Крим та міста зі спеціальним статусом розташовані в порядку від вищих до нижчих доходів (зліва направо) за величиною доданої вартості на душу населення для цих областей (регіонів).

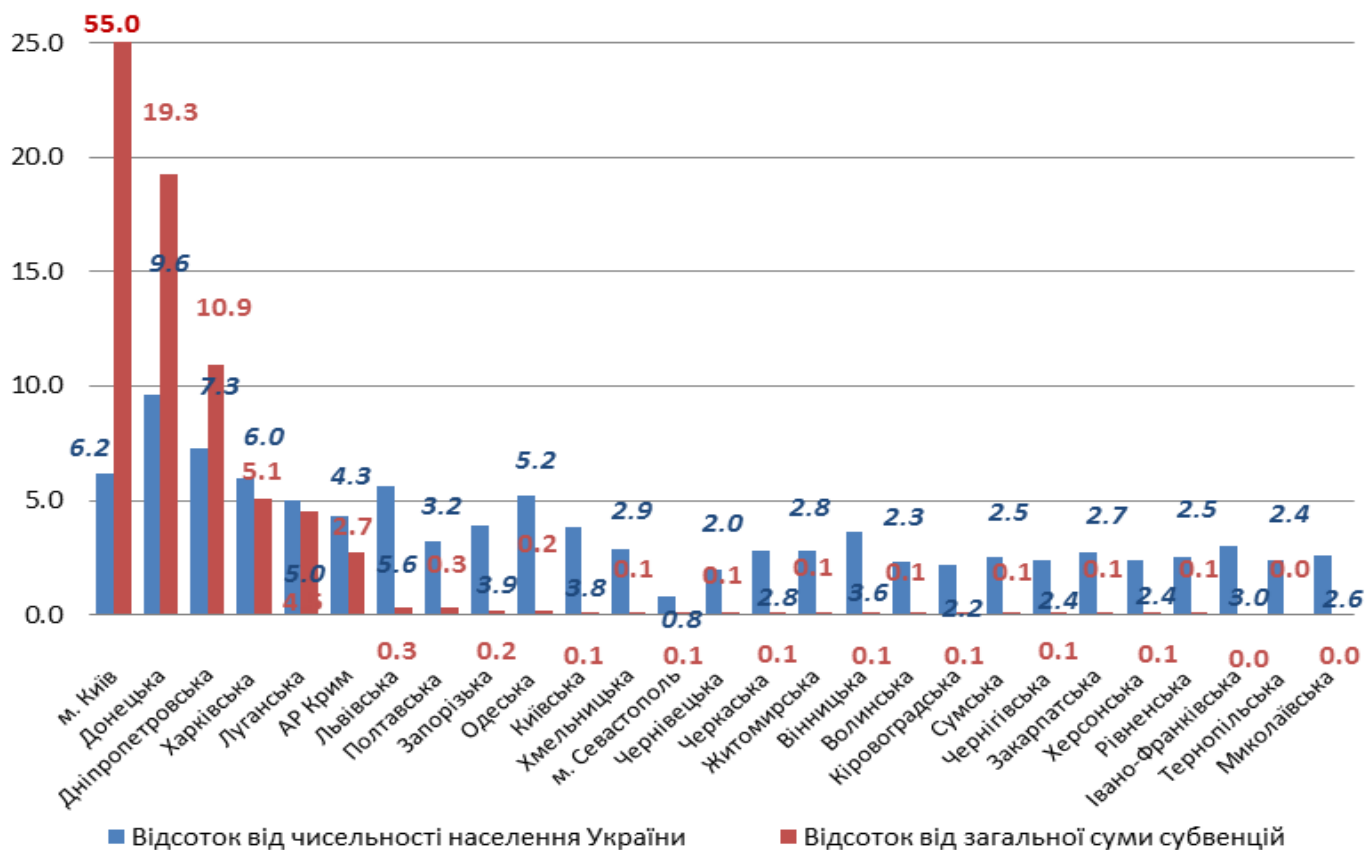
Джерела: Міністерство фінансів України; Державний комітет статистики України; розрахунки працівників Світового банку.

Ресурси для капітальних видатків залишаються інструментом політичного впливу та розподіляються «за домовленістю» і далеко не рівномірно

Яскравим прикладом розподілу «в ручному режимі» може бути недавня компенсація на покриття комунальним підприємствам різниці у

ціні на газ. Новина про те, що нарешті для регіонів виділили 4.6 млрд. грн. для відшкодування збитків від занижених цін на теплову енергію звичайно не могла не порадувати місцеві бюджети. Однак, коли з'ясувалось, як Кабмін розподілив «компенсаційний пиріг», – радіти довелося лише обраним регіонам (див. Графік 6).

Графік 6. Розподіл субвенцій на компенсацію різниці в тарифах на комунальні послуги, 2012 рік



Джерело: розрахунки Асоціації міст України

Тут представник Мінфіну справедливо може заперечити, що не все так погано, адже для дотацій вирівнювання (близько 50% усіх трансфертів) застосовується формула перерозподілу міжбюджетних трансфертів, і ця

формула містить стимули для областей, які самостійно покращують свій фінансовий стан. Зокрема, якщо темпи росту власних доходів у регіоні значно перевищують середні темпи росту по Україні, дотація вирівнювання дійсно зростає.

Однак, тут теж є певні сумніви. По-перше, у формулі вирівнювання є безліч інших показників, які з легкістю можуть переважити позитив від успішного збору податків у регіоні. Один із таких коефіцієнтів – це коефіцієнт вирівнювання, який визначається Кабміном та найбільш суттєво впливає на дотацію. По-друге, це зовсім неочевидний зв'язок між зусиллями мерів міст, обласних/районних рад щодо розвитку регіону та показниками наповнення бюджету. Основним джерелом власного доходу місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб (30% загальних місцевих доходів та 62.8% власних місцевих доходів), який, як відомо, сплачується головним офісом підприємства або компанії (тобто не за місцем проживання платника податку, а за місцем реєстрації підприємства). Тому якщо місцева влада не в стані привабити головні офіси гарною інфраструктурою (а це неможливо без достатніх інвестиційних ресурсів) чи нижчими податками (що теж не в компетенції місцевої влади), вона не в стані впливати на основне джерело доходів власного бюджету. За таких умов досить логічно, що в переважній більшості місцева влада займає досить пасивну позицію та в усіх своїх бідах звинувачує постійне недофінансування з Києва.

Місцева влада відчуває слабкий зв'язок між своїми економічними успіхами та доходами місцевих бюджетів

Картину недолугості міжбюджетних відносин завершує система «делегованих видатків». Справа в тому, що держава «щедро дозволила» місцевим бюджетам розпоряджатися коштами на (а) соціальне забезпечення, (б) охорону здоров'я та (в) освіту, тим самим ніби розширивши повноваження місцевої влади. Однак, ця щедрість має специфічний присмак. На ці три напрямки припадає 77.2% (у 2011 році) видатків місцевих громад (соціальний захист – 23.1%, охорона здоров'я – 21.4%, освіта – 32.6%). Проте по цим видаткам місцева влада не визначає ні принципи їх формування, ні

механізми розподілу, ні, тим більше, сам обсяг таких чутливих витрат. Фактично області, райони та міста просто надають послуги «кур'єрської доставки» коштів від Кабміну до бюджетних організацій, жодним чином не впливаючи на процес. А це стосується $\frac{3}{4}$ місцевих коштів!

3/4 місцевих бюджетів витрачаються за вказівкою зверху

Отже, незважаючи на те, що поточна система дозволяє вирівнювати соціальні стандарти між регіонами, ці механізми одночасно придушують активність на місцях і демотивують місцеві еліти. Звичайно, така ціна соціальної рівності може вважатися виправданою, адже депресивні регіони мають можливість отримувати майже ті ж соціальні послуги, що й розвинені. Однак, за таких умов не варто сподіватися, що депресивні регіони коли-небудь зможуть самостійно «стати на ноги», не варто очікувати, що місцевий чиновник почне сприяти розвитку бізнесу, а не «доїти» його, і не потрібно мріяти про те, що дороги, освіта, медицина і, тим більше, комунальні послуги хоч трішки наблизяться до якості соціальних послуг та інфраструктури у столиці.

Реформа фінансових відносин «центр-регіони»

Як це не дивно, але всі описані проблеми добре відомі, вони визнаються вищим керівництвом держави, і навіть у Програмі Президента «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» чітко сказано, що низька якість послуг та інфраструктурні проблеми обумовлені фінансовою залежністю, недостатньою прозорістю міжбюджетних трансфертів, нечітким розподілом повноважень тощо. Навіть більше, в документі дуже гарно описано, які саме кроки потрібно зробити, щоб прибрати основні перепони на шляху регіонального розвитку. Проте, як завжди це

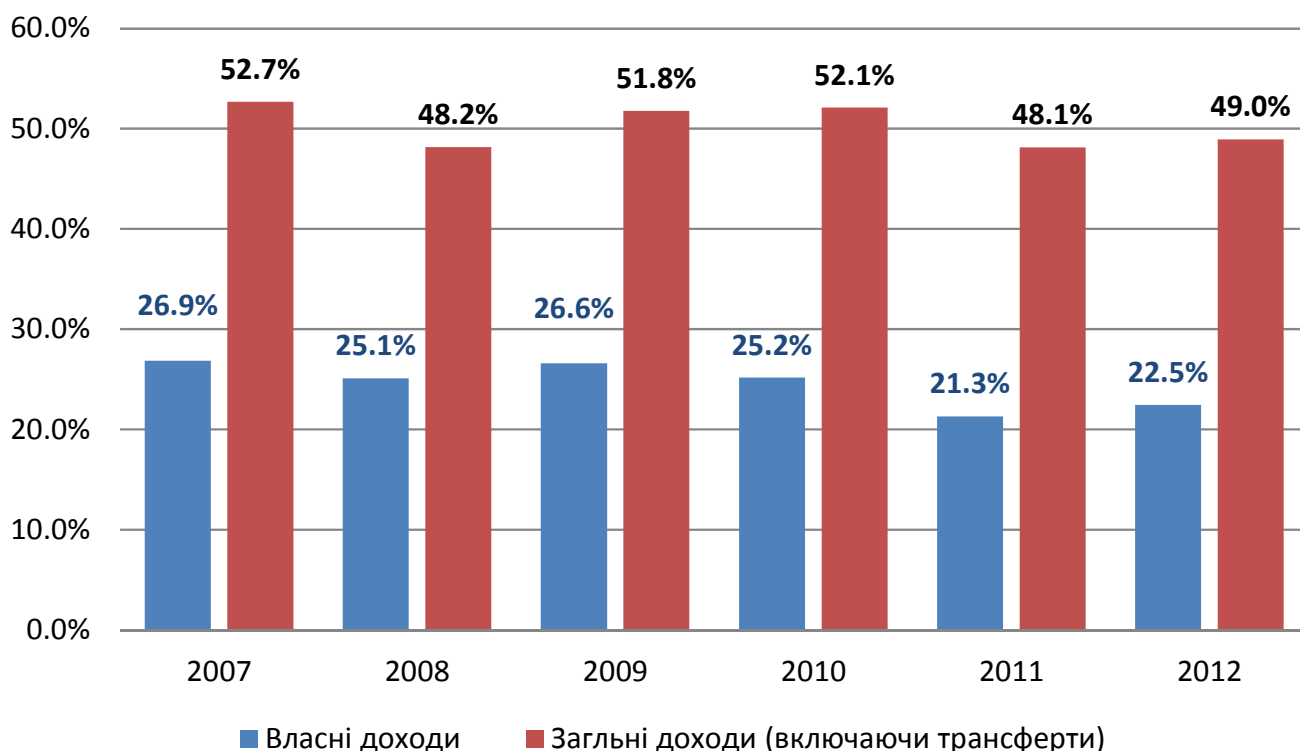
буває з Україною, реальне вирішення проблем фінансових відносин «центр-регіони» відбувається більше на папері, аніж в реальному житті. І що ще більше засмучує – вже у Плані дій на 2012 рік значна частина важливих елементів початкового задуму безслідно зникла. Очевидно, що після перших спроб зробити покращення системи можновладці змушені були відмовитися від новацій, які послаблювали контроль центру над регіонами.

Після перших спроб зробити покращення системи можновладці змушені були відмовитися від новацій, які послаблювали контроль центру над регіонами

Доходи – на місцевий рівень

Одним із основних пріоритетів реформи було визначено покращення власних фінансових можливостей місцевих бюджетів. За задумом до 2014 року частка власних доходів на місцях повинна зрости на 10%, а питома вага місцевих доходів у зведеному бюджеті (загальний фонд) повинна досягти 50%. Тут звичайно виникає питання до «амбітності» індикаторів успіху, адже вага місцевих бюджетів до реформи навіть перевищувала показник 50% (див. Графік 6). Однак, у будь-якому випадку поставлена мета мала позитивний характер і, можливо, автори документу насправді мали на увазі саме власні (а не загальні) доходи місцевих бюджетів (теж див. Графік 7).

Графік 7. Вага доходів місцевих бюджетів (власних та загальних) у загальному фонді консолідованого бюджету, %



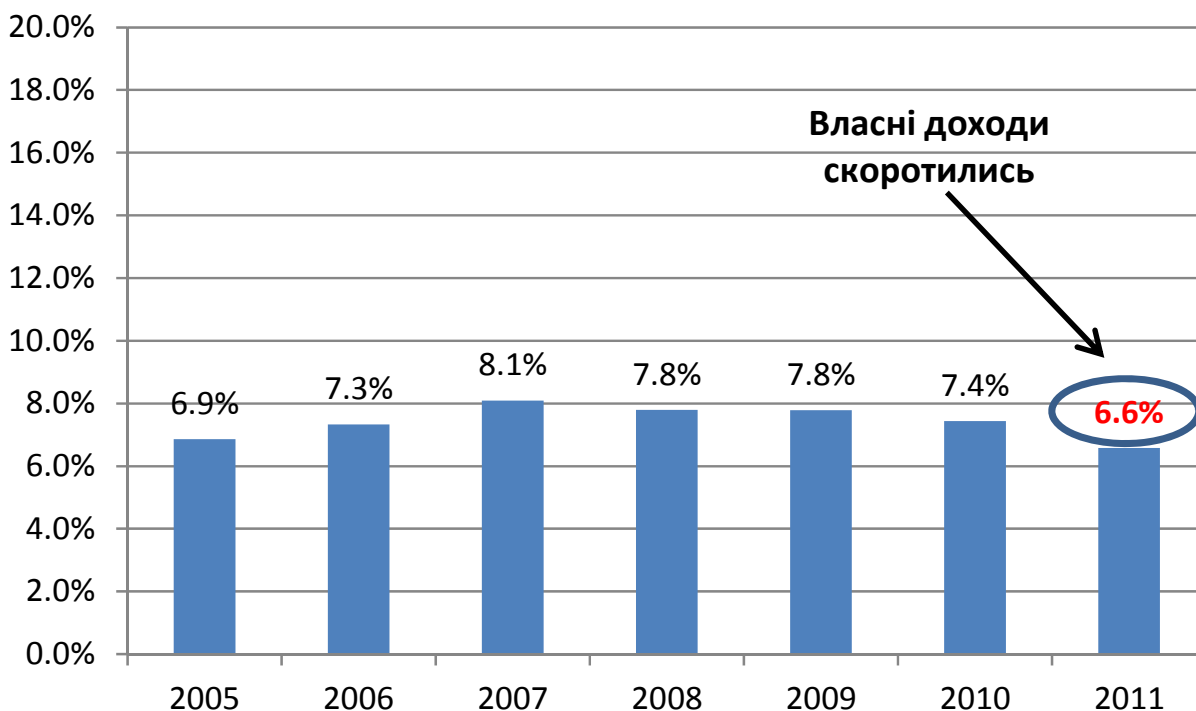
Джерело: Міністерство фінансів України

Ключовим елементом досягнення такої амбітної мети мав би бути податок на нерухомість. Звичайно, окрім оподаткування нерухомості, автори реформи також запланували (а) передачу на місця плати за ліцензії, сертифікатів та реєстрації, (б) розширення місцевих доходів від використання природних ресурсів, (в) делегування цілого ряду дрібних зборів. Однак, саме податок на нерухомість в дійсності реально міг покращити фінансовий стан місцевих бюджетів і створити ресурс для місцевого інвестування та розвитку – решта

потенційних джерел носила досить символічний характер.

Проте, з податком на нерухомість трапилася до болю стандартна історія – в процесі його обговорення та підготовки зникла сама суть початкової ідеї: комерційна нерухомість не оподатковується взагалі, а житлові приміщення – лише нестандартно великих розмірів. А тому, незважаючи на формальне створення такого податку, його роль для місцевих бюджетів буде мізерною.

Графік 8. Власні доходи місцевих бюджетів, % ВВП, 2005-2011 рр.



Джерело: Державне казначейство України

Натомість реформатори успішно відзвітували про створення другорядних джерел наповнення місцевих бюджетів. Дійсно було розширено доходи і від плати за використання природних ресурсів і від ліцензування. Однак вага цього зростання не перевищує 0.1% ВВП для усіх бюджетів, а саме підвищення доходів взагалі залишилося непомітним на фоні скорочення

місцевих доходів від податку на доходи фізичних осіб² (див. Графік 8).

² Починаючи з 2011 року м. Київ передає 50% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до центрального бюджету. Ця новація відобразилася навіть на загальному обсязі доходів місцевих бюджетів.

За напрямком власні доходи місцевих бюджетів відбулися лише «косметичні реформи»

Загалом за цим напрямком із прикрістю потрібно констатувати стовідсоткову «косметичність» здійснених реформ і, на жаль, поки не зрозуміло, яким чином протягом наступних двох років реформатори зможуть досягти фінансової незалежності на місцях.

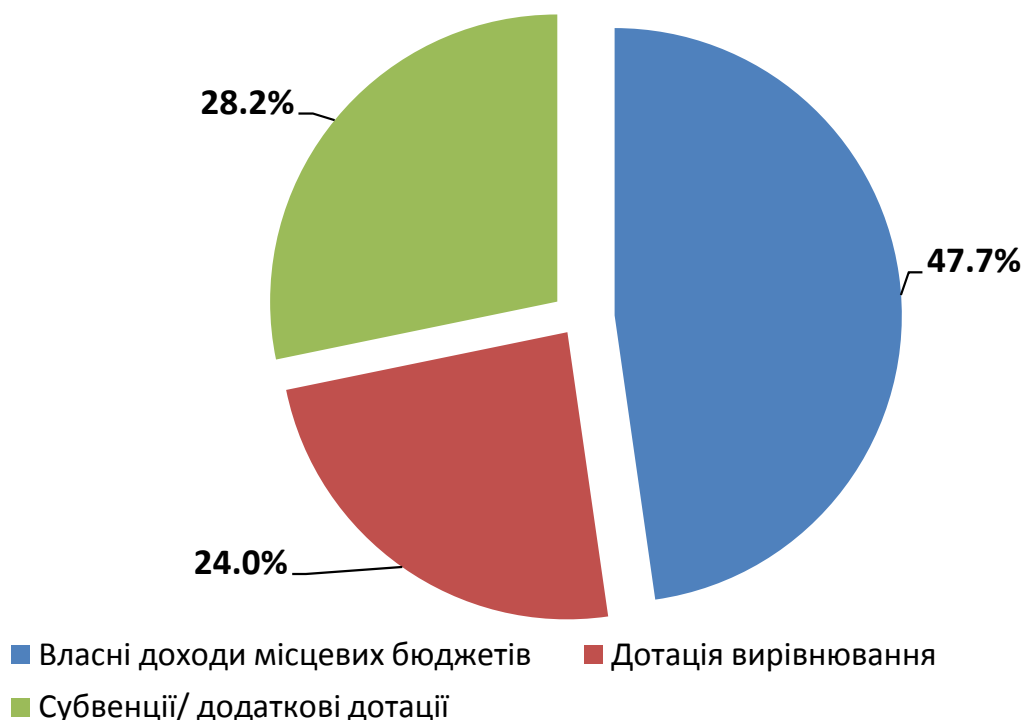
Прозорість трансфертів

Наступним ключовим елементом міжбюджетної реформи за планом повинно було бути встановлення чітких правил і принципів при формуванні видатків місцевих бюджетів і при

визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Ініціатори реформи, з одного боку, планували навести лад з розподілом додаткових дотацій та субвенцій, а, з іншого, – задекларували готовність збільшити обсяг самих дотацій вирівнювання.

Нагадаємо, що, окрім власних доходів, місцеві бюджети отримують так звані дотації вирівнювання, а також різного роду додаткові дотації та субвенції (див. Графік 9). Відмінність між цими двома категоріями «допомоги» полягає у тому, що дотації вирівнювання (24% доходів місцевих бюджетів) визначаються за формальним критерієм (хоча громіздка, але формула), а решта дотацій/ субвенцій (28.2% у 2011 році) визначається на розгляд Кабміну.

Графік 9. Структура доходів місцевих бюджетів, %, 2011 р.



Джерело: Державне казначейство України

Так от, «ідеальна» реформа повинна була формалізувати розподіл додаткових дотацій/ субвенцій, а також зробити існуючу формулу для дотацій вирівнювання більш прозорою та зрозумілою. Натомість і за цим напрямком все відбулося, «як завжди». Реформатори дійсно внесли певні корективи до формули вирівнювання, зокрема, було внесено певну чіткість у відносини між районними/ міськими бюджетами та бюджетами територіальних громад: якщо раніше така формула для місцевих громад затверджувалася щорічно Кабінетом Міністрів, то тепер вона закріплена чітко в законодавстві та відома місцевим громадам наперед. Однак, це покращення не містить ніякого прориву і є лише технічною поправкою. Натомість сам механізм розподілу залишається досить непрозорим і перевантаженим різними коефіцієнтами.

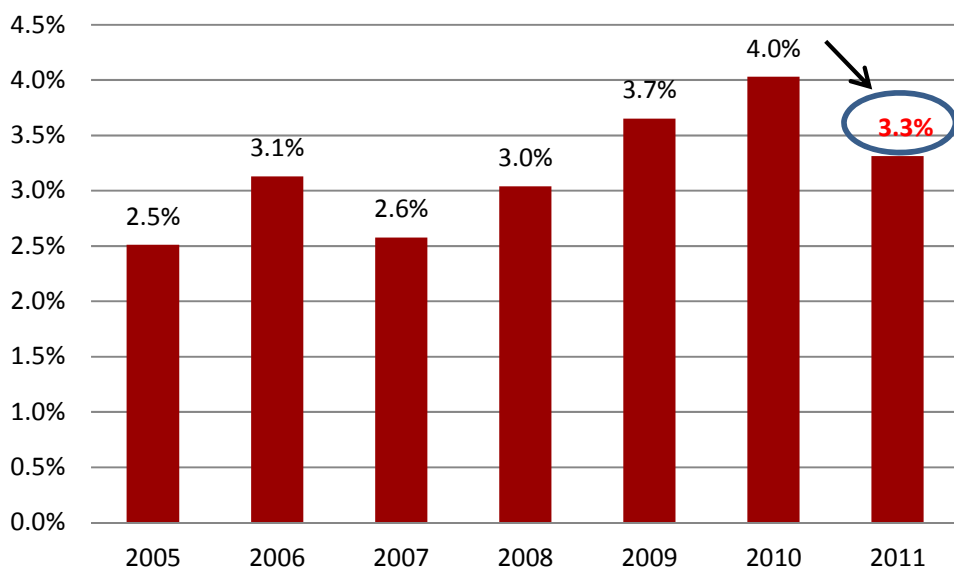
З питання прозорості та формалізації трансфертів із центрального бюджету все залишається без змін

Що ж стосується формалізації розподілу додаткових дотацій/ субвенцій (стосується

доброї третини місцевих витрат), то з цього питання все залишається без змін.

Обіцянка збільшити загальний обсяг дотацій на місцевий рівень також «відбулася не відбувшись». Відповідно до внесених до Бюджетного кодексу правок розширювався перелік власних доходів місцевих бюджетів, які не враховувалися при розрахунку дотацій вирівнювання (плата за землю, адміністративні штрафи, плата за торговий патент тощо). Іншими словами, за задумом реформаторів місцеві бюджети повинні були отримати більший обсяг трансфертів з центру і при цьому не повинні були додатково нічого перераховувати в державний бюджет. Тобто мова йшла про реальну децентралізацію. Насправді, і тут все відбулося «в кращих традиціях». Замість того, щоб насолоджуватися додатковими коштами, місцеві бюджети прозвітували про скорочення дотацій вирівнювання (див. Графік 10). Важливо підкреслити, що зменшення трансфертів стосувалося саме тих дотацій, які визначаються за формулою. Водночас, збільшився обсяг субвенцій/ додаткових дотацій, які визначаються Кабінетом Міністрів в односторонньому порядку.

Графік 10. Дотації вирівнювання, % ВВП, 2005-2011 рр.



Джерело: Державне казначейство України

Розподіл повноважень

Як згадувалося вище, регіони повинні мати можливість розпоряджатися своїми коштами, а не відігравати роль «кур'єрів» між Кабміном та бюджетними організаціями. І тим більше не повинні витрачати свої власні кошти за вказівкою «зверху». Саме для забезпечення цих принципів і було поставлено за мету у Програмі Президента скасувати секторальні нормативи, на основі яких оцінюють видатки на освіту, охорону здоров'я тощо (див. звіт [«Реформа охорони здоров'я: важкі перші кроки»](#)), та дозволити місцевій владі самій вирішувати, яким чином найкраще використовувати наявні ресурси на благо громади. Для підтвердження серйозності намірів реформатори навіть внесли відповідний пункт до індикаторів успіху, стверджуючи, що до 2014 року не буде жодних місцевих повноважень не забезпечених відповідним ресурсом.

Залишається непорушним уже звичний принцип 80/20: 80% місцевих бюджетів витрачається за вказівкою «зверху» і лише 20% – на розсуд місцевих громад

Однак, що і не дивно, за два роки реформування питання оптимізації поділу повноважень між центральним та місцевим бюджетами також по суті не зачіпалося. При вдосконаленні Бюджетного кодексу реформатори мінімально збільшили перелік видатків, які враховуються при міжбюджетних відносинах (а саме, видатки на центри реабілітації, соціальні гуртожитки тощо), перекинувши відповідальність за ці заклади на місцевий рівень, і... на цьому збільшення повноважень місцевих бюджетів закінчилося.

Звичайно, певні позитивні зрушення можна помітити у зв'язку із початком реформи охорони здоров'я, адже місцевим органам влади (навіть не пілотним регіонам) де-факто дозволили оптимізувати заклади охорони здоров'я на свій розсуд. Однак, така «децентралізація» носить неформальний характер (без законних підстав) і

по суті не змінює сам принцип відносин «центр-регіони». Більше того, сам процес своєрідної «децентралізації» (мовчазний дозвіл порушувати закони) відбувається у кращих традиціях «ручного управління»: у випадку якщо зміни успішні та вигідні – їх легалізують заднім числом, в випадку провалу – винні у порушенні закону будуть покарані, а законний механізм буде відновлено.

Зрозуміло, що такі «зміни» в розподілі повноважень залишають непорушними вже звичний принцип 80/20: 80% місцевих бюджетів витрачається за вказівкою «зверху» і лише 20% на розсуд місцевих громад.

Інвестиційний ресурс

Щодо питання інвестиційного ресурсу також відбулися дуже скромні зміни. Автори реформи цю проблему планували вирішувати по багатьом напрямкам (це і чіткість і прозорість при розподілі інвестиційних субвенцій, і спрощення запозичень, і наповнення місцевих бюджетів розвитку). Однак основне, чого вдалося досягти – це створення Державного фонду регіонального розвитку.

Державний фонд регіонального розвитку потенційно може відіграти позитивну роль в плані активізації інвестиційних процесів

На жаль, поки неможливо чітко сказати, наскільки створення Фонду є вдалою ідеєю, адже він почав працювати лише з 2012 року. Однак, навіть на цьому етапі досить очевидно, що центр не має намірів випускати з під свого контролю інвестиційний ресурс (Фонд адмініструється Мінфіном), і мова йде лише про упорядкування інвестиційних програм на місцях. Звичайно, навіть у такому форматі Фонд може відіграти позитивну роль в плані активізації інвестиційних проектів, адже це стабільний додатковий ресурс для регіонів (у 2012 році заплановано 1.1 млрд. грн., що становить 0.6% місцевих бюджетів або

7.1% місцевих капітальних видатків). Утім механізм розподілу цих коштів (70% з розрахунку на кількість населення регіону, а 30% - на розсуд Кабміну³) знову ж таки дає підстави говорити про політичні торги, а також знову підтверджує, що центр не налаштований відмовлятися від принципів системи «обмеженого доступу» та елементів «ручного управління».

Що ж стосується інших позитивних ідей реформаторів, то знову ми повинні говорити про косметичність виконання, або взагалі відсутність змін. Зокрема, критерії розподілу інвестиційних субвенцій були чітко прописані тільки в контексті подання заявки на фінансування (чіткі вимоги до заявників)⁴. Питання наповнення місцевих бюджетів розвитку взагалі залишили без змін. А послаблення обмежень на можливості для місцевих запозичень відбулися лише формально⁵ - отримувати дозвіл Мінфіну на позику все-рівно доведеться. Хоча саме цей момент можна вважати позитивом, оскільки з міжнародного досвіду відомо, що перевитрати місцевої влади є найбільш суттєвим ризиком децентралізації.

³ Бюджетний кодекс визначає більш чіткі критерії, а саме в залежності від розвитку регіону. Проте у Постанові КМУ «Про затвердження Порядку використання у 2012 році коштів державного фонду регіонального розвитку» від 21 березня 2012 р. № 312 йдеться просто про рішення КМУ.

⁴ У той час як сама оцінка заявок та ухвалення фінансування проводиться «у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України», тобто знову на розсуд центральної влади.

⁵ Якщо раніше позичати на міжнародних ринках могли населені пункти з кількістю жителів більше 500 тис., то тепер на зовнішні ринки мають право виходити міста з населенням більше 300 тис. жителів. Проте це жодним чином не змінює звичний механізм центрального контролю за місцевими запозиченнями - необхідно отримувати дозвіл на запозичення від Мінфіну.

Вимоги громадськості

Допитливий читач напевне поцікавиться – навіщо це потрібно. Адже проблеми відомі, багатьох усе влаштовує, та й яка різниця, на якому рівні (центральному чи місцевому) будуть «ділити» гроші. Це нехай можновладці між собою розбираються, як та кому будуть виплачуватися субвенції. А людям у регіонах, аби зарплати та пенсії вчасно платили.

І дійсно, навіщо перейматися такими складними питаннями, як «децентралізація», «трансферти» та «дотації»? Будуть у державному бюджеті кошти, то і на місця вони колись дійдуть, які б там відносили «центр-регіони» не були.

Якщо місцеві громади хочуть власноруч визначати якість свого життя, у них немає іншого вибору, окрім як знову і знову піднімати питання децентралізації та збільшення власних повноважень

Однак саме така логіка (психологія утриманців) і містить у собі основну проблему. Без сумніву, «губернатор» і зараз може успішно «вибивати» певні кошти для свого регіону та слідкувати, щоб підприємства вчасно виплачували зарплату. Але цього далеко недостатньо, щоб в областях (а не в столиці) з'являлися нові можливості, нові робочі місця, а роботодавці конкурували між собою за працівників. Дійсно, сучасна система вирівнює соціальні стандарти, але якість цих «стандартів» настільки низька, що подекуди це просто формальність. Що вже говорити про інфраструктуру та дороги, які в регіонах стабільно в жахливому стані?

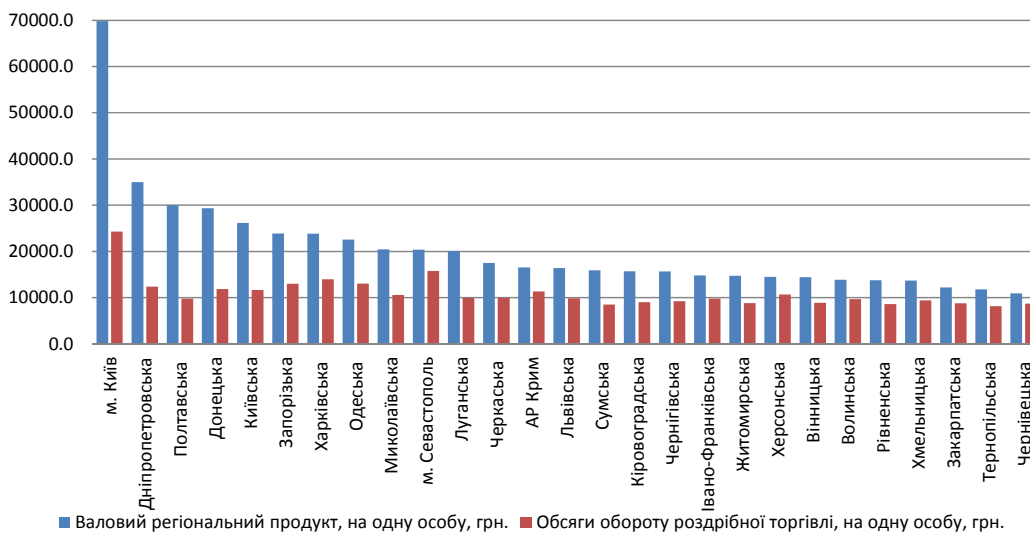
Тому, якщо місцеві громади хочуть власноруч визначати якість свого життя, у них немає іншого вибору, окрім як знову і знову піднімати питання децентралізації та збільшення власних повноважень.

Тут виникає питання, наскільки доречно та правомірно вимагати від «центру» ділитися загальнонаціональними податками (адже майже

усі регіони дотаційні). Однак тут потрібно знову згадати, що основні податки (ПДВ, акцизи, імпорتنі мита тощо) закладаються у ціну товару (наприклад, 20% ПДВ на кожну покупку) і сплачуються з кишені простих громадян, більшість із яких живе в регіонах. А тому місцеві органи самоврядування (а не «губернатори») як уповноважені місцевої

громади мають повне моральне право на те, щоб розпоряджатися податками, які місцеві мешканці сплатили до бюджету. І, до речі, якщо між регіонами існує значна відмінність у обсягах виробництва на одну особу, то у споживанні (а тому і у сплаченому ПДВ) така відмінність не настільки разюча (див. Графік 11).

Графік 11. Валовий національний продукт та обсяги обороту роздрібно́ї торгівлі, на одну особу, по регіонам, грн.



Джерело: Державне комітет статистики України

Якщо між регіонами існує значна відмінність у обсягах виробництва на одну особу, то у споживанні (а тому і у сплаченому ПДВ) така відмінність не настільки разюча

У цьому контексті критично пам'ятати про пошук «золотої середини». Крайнощі в питанні «центр-регіони» в жодній країні світу не давали хороші результати. Однак, для того, щоб ця «золота середина» дійсно максимально відображала інтереси місцевих громад, нам потрібно чітко сформулювати, як саме регіони бачать ідеальну модель відносин з «центром» і чого саме місцеві громади повинні вимагати,

щоб отримати максимально комфортні умови для власного розвитку.

Щоб зробити перший крок у цьому напрямку, нижче ми пропонуємо перелік пропозицій для обговорення, як певну відправну точку для формування вимог:

Збільшення частки національних податків у місцевих доходах.

Розподіл податків на загальнонаціональні та місцеві досить умовний. Основна економічна причина такого розподілу – це зручність адміністрування таких податків, як ПДВ, акцизи, податок на прибуток централізовано, бо так дешевше. Втім це не означає, що ці податки сплачуються якимись товстосумами, які утримують Україну. Це наші

витрати. Кожного разу коли ми сплачуємо рахунок за «комуналку» чи розраховуємось у магазині, ми доплачуємо 20% ПДВ, які йдуть до бюджету. І це стосується майже всіх бюджетних доходів. У такій ситуації місцеві громади повинні наполягати, щоб центральний уряд поступово (однак набагато більш рішуче, ніж зараз) збільшував частку місцевих бюджетів у загальнонаціональних податках. Тут звичайно дуже важливо дотриматися правила «золотої середини». Однак за теперішнього рівня власних місцевих доходів – існує дуже широке поле для маневру. Орієнтиром оптимальної децентралізації може стати збільшення власних доходів регіонів-донорів до рівня, коли вони не потребуватимуть більше дотацій з «центру».

Стандарти замість нормативів. Як описувалося вище, проблема повноважень місцевих органів влади полягає в тому, що центральний уряд вказує регіонам, як їм розпоряджатися 80% їхніх бюджетів. Це в основному стосується охорони здоров'я, освіти та соціального захисту. Однак така ситуація призводить до того, що ефективність цих витрат дуже низька. У той же час місцеві органи не мають можливості вплинути на цей процес (через нормативи витрат), навіть якщо бачать, як можна було б оптимізувати ці витрати (без втрати якості). У випадку з соціальним захистом це взагалі призводить до зловживань: оскільки гроші «державні», то через місцеві комісії соціальна допомога роздається майже усім заявникам незалежно від того, чи це дійсно бідна людина, чи ні. Для того, щоб вирішити це питання, варто розглянути можливість замість нормативів витрат (на кв. м. школи чи лікарні) запровадити стандарти якості надання послуг і зняти контроль за методами досягнення якості послуг. Місцева еліта у будь-якому випадку політично відповідальна перед місцевою громадою, тому, якщо замість десятка поганеньких шкіл зроблять п'ять, але якісних, і при цьому дальні села забезпечать шкільним автобусом – то громада сама зможе вирішити, чи

правильно вчинили місцеві лідери, чи ні і чи варто їм довіряти надалі.

Простота в міжбюджетних відносинах. Виглядає так, ніби складна формула для міжбюджетних відносин (навіть з логарифмами) покликана більше викликати забобонний страх аборигенів, аніж слугувати чітким і прозорим інструментом розподілу дотацій між регіонами. Безліч коефіцієнтів ніби покликана відображати якісь характеристики регіонів, однак, насправді, при розрахунках нівелюють одне одного. Тому ніхто ніколи не може чітко сказати, наскільки зросте/ зменшиться сума дотації, якщо будуть здійсненні ті чи інші кроки. Замість такої громіздкої формули, яка по суті все одно розподіляє кошти на одного жителя регіону, потрібно вимагати дуже спрощені критерії розрахунку з одним або двома стимулюючими механізмами, які відобразатимуть чітку залежність «зусилля-винагорода» на місцях.

Чіткість розподілу субвенцій/ додаткових дотацій. На відміну від дотацій вирівнювання, субвенції та додаткові дотації розподіляються Кабміном. Громадськість повинна вимагати, щоб усі трансферти регулювалися формальними критеріями і були чітко виписані або у вигляді формули, або через вичерпний перелік критеріїв. Звичайно, може бути певна можливість Кабміну коригувати міжбюджетні трансферти, однак цей обсяг повинен бути мінімальним і не впливати критично на фінансовий стан місцевих бюджетів.

Концентрація ресурсів на районному рівні. Дослідження Світового Банку показали, що децентралізація корисна лише до певної міри. При надмірному делегуванні повноважень сам адміністративний процес стає дуже затратним та обтяжливим. Тому певна концентрація повноважень вважається корисною. Для України районний рівень вважається оптимальним для делегування повноважень. На цьому рівні органи місцевого самоврядування можуть


суміщати і чітко розуміння проблем громад, і водночас можуть концентрувати певний ресурс для вирішення цих проблем (без надмірного обтяження адміністративних процедур).

Оподаткування комерційної нерухомості.

Податок на нерухомість є важливим та на поточному етапі навіть критичним для створення фіскального простору на місцевому рівні. Формально він був створений, але за умови «соціальності» нашої держави важко очікувати суттєвих надходжень при оподаткуванні житла. Окрім того, більш справедливо стягувати такий податок саме на комерційну нерухомість, аніж на жило, оскільки комерційна нерухомість сама по собі є індикатором заможності власника та приносить йому доходи. А тому громадськість повинна вимагати повноцінного запровадження оподаткування комерційної нерухомості без будь-яких винятків.

Муніципальна міліція. Те, що наші органи внутрішніх справ «перевантажені» кількістю правоохоронців – уже відомий факт. Обходиться утримання такого громіздкого та корумпованого органу далеко не дешево (навіть дорожче, ніж утримання усієї української армії). Утім частина з цих коштів могла б бути ефективно використана в регіонах. У багатьох країнах практикується муніципальна міліція, яка підтримує порядок на місцевому рівні. Очевидно, що місцеві органи самоврядування краще можуть зорієнтуватися, яким чином їм підтримувати спокій у себе в місті чи області. Можливо, навіть для регіональних еліт буде цікавіше витратити ці кошти на створення робочих місць чи культурних закладів і таким чином зменшити злочинність, аніж утримувати величезний штат міліціантів, які до того ж дуже часто залучаються до рейдерських «розборок» та корупційних схем.

*
* *

Підсумовуючи, потрібно сказати, що, звичайно, поточний стан міжбюджетних відносин має свої очевидні плюси. Однак, рівність розподілу коштів між бюджетами – це лише перший етап, який є необхідною, проте недостатньою умовою розвитку регіонів. Наступним кроком повинна бути побудова коректних стимулів для місцевої влади, спонукаючи її розвиватися самостійно, а не чекати вказівку зверху. Звичайно, Україна є унітарною державою і ми в жодному разі не говоримо про повноцінну незалежність місцевих бюджетів. Однак, реальне збільшення повноважень та наповнення місцевих бюджетів власними доходами є критичним для того, щоб країна розвивалася не лише за ініціативою президента. 

CASE УКРАЇНА
вул. Дегтярівська 25А, корп. Г
офіс 310
Київ, 04119

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Володимир Дубровський
dubrovsky@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства