

**FISCO**informed decisions in public finance  
поінформовані рішення в публічних фінансах

(+ 38 063) 468 2587  
(+ 38 067) 405 9732  
[office@fisco-inform.kiev.ua](mailto:office@fisco-inform.kiev.ua)  
<http://www.fisco-inform.com.ua>

## АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

### Коментарі щодо потенційного впливу проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (за редакцією М.І. Деркача, П.І. Жебрівського, Є.І. Кирильчука) на перспективи запровадження механізму соціального замовлення

Короткий виклад: Більшість пропонованих змін не мають прямого впливу на перспективи запровадження соціального замовлення. Деякі із пропозицій сприяють загальній ефективності управління публічними фінансами, і таким чином можуть справити непрямий позитивний вплив для розвитку соціального замовлення (наприклад, уточнення процедур програмно-цільового бюджетування, середньострокового бюджетного планування тощо).

В той же час, законопроект відчутно змінює діючу систему міжбюджетних відносин, закріплюючи тенденцію останніх років до зниження автономії місцевого самоврядування. Пропонована зміна також знижує прозорість регулювання міжбюджетних стосунків і відкриває можливості для ручного управління в цій сфері. Цей намір прямо суперечить ідеї запровадження соціального замовлення, яке залежить від наявності у місцевих органів влади регуляторної та фінансової можливості запроваджувати місцеву політику надання соціальних послуг.

#### **Більшість пропонованих змін не мають прямого впливу на соціальне замовлення**

1. Значна кількість пропозицій, передбачених у законопроекті, спрямовані на уточнення норм Бюджетного кодексу і фіксації в ньому тих норм, що як правило запроваджуються щорічно законами про Державний бюджет. Таким чином, ці зміни не передбачають відчутних інновацій у тих елементах системи державних фінансів, що стосуються надання соціальних послуг. Зокрема, головними сферами для змін є деталізація таких процедур:
  - державні запозичення,
  - програмно-цільовий метод бюджетування,
  - середньострокове бюджетне прогнозування,
  - оцінка бюджетних наслідків законопроектів.

#### **Деякі з пропозицій можуть мати опосередкований вплив**

2. Низка пропонованих змін може вплинути на підходи до соціального замовлення в Україні опосередкованим чином. Зокрема, непрямі наслідки можуть мати такі пропозиції:
  - Вимога для розпорядників коштів забезпечити ефективність відповідних бюджетних програм (може стимулювати до використання соціального замовлення як способу підвищення ефективності витрачання коштів, а також до запровадження механізмів

контролю ефективності, які можуть бути корисними при укладанні контрактів на надання соціальних послуг);

- Вимога для розпорядників коштів забезпечити відкритість та доступність своїх бюджетів (може стимулювати до використання соціального замовлення як більш відповідного до потреб громади);
- Деталізація процедур програмно-цільового методу бюджетування (може допомогти у запровадженні показників результативності і таким чином стимулювати до запровадження соціального замовлення);

### **Пропоновані зміни в системі міжбюджетних стосунках зменшують автономність місцевих органів влади і опосередковано перешкоджають запровадженню соціального замовлення**

3. Пропоновані зміни значно розширюють перелік установ – надавачів соціальних послуг (а також соціальних виплат), фінансування яких входить до видатків місцевих бюджетів (наприклад, до цього списку пропонується включити такі установи як центри соціальної та професійної реабілітації). Це може мати такі наслідки:

- Як така, ця зміна фактично не впливає на здатність місцевих органів влади фінансувати соціальні послуги за методом замовлення. Ця зміна також фактично не впливає на можливості і обсяг фінансування цих установ та виплат, оскільки межі наявного ресурсу на ці випадки, як і раніше, визначаються загальним обсягом трансферту міжбюджетного вирівнювання, розподіленого за формулою згідно з постановою КМ №1195 від 05/09/2001.
- В той же час, внесення додаткових установ безпосередньо у Бюджетний кодекс може стимулювати подальші спроби певним чином відобразити ці установи також і у самій формулі розподілу трансфертів, що матиме негативні наслідки. На сьогоднішній день, основною вадою діючої формули є ті її компоненти, які розподіляють трансферт за кількістю клієнтів, зареєстрованих в конкретних установах (оскільки таким чином формула спонукає місцеві органи влади до надання послуг саме через такі установи, не розвиваючи альтернативних форм надання). Розширення переліку установ в формулі лише поглибить цю проблему. В той же час, деякі компоненти формули на сьогодні є більш оптимальними – зокрема, кошти на фінансування послуг для дітей, сімей та молоді розподіляються за кількістю населення. Спроби змінити цей підхід на більш «інфраструктурний» були би вкрай негативним явищем для розвитку практики соціального замовлення.

4. Законопроект містить низку пропозицій щодо регулювання системи міжбюджетних стосунків, що можуть призвести до значних змін в цій системі і законодавчо закріпити тенденцію останніх років до зниження регуляторної автономності місцевих бюджетів. Ця тенденція активно перешкоджає укріпленню місцевої спроможності до розробки самостійної політики у всіх секторах делегованих видатків, в тому числі соціального захисту і забезпечення. Зокрема, до таких пропозицій належать:

- Запровадження додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, що повинна розподілятися через обласний рівень без чіткої формалізації відповідних процедур (що фактично означає повернення до ручного механізму розподілу трансфертів і повернення до системи «бюджетної матрьошки»). (Ст. 97, Ст. 108).
- Ліквідація норми про симетричність дії коефіцієнта вирівнювання. Діюча концепція Бюджетного кодексу припускає, що коефіцієнт вирівнювання застосовується рівномірно для всіх місцевих бюджетів, допомагаючи регулювати загальний ступінь горизонтального вирівнювання. Таким чином, застосовуючи коефіцієнт вирівнювання, менший від одиниці, до всіх обрахованих трансфертів, можна зменшувати загальний масштаб перерозподілу коштів між бюджетами. Але в такому випадку, «загальний обсяг коштів, на який зменшується сума дотацій вирівнювання, є тотожним загальному обсягу коштів, на який зменшується сума коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів у разі застосування коефіцієнта вирівнювання» - про це

йдеться в Ст. 98, п.9 діючої редакції, яку пропонується видалити. Ліквідація цієї норми відкриває значні можливості для ручного коригування обсягів міжбюджетних трансфертів<sup>1</sup>.

- Відміна норми про набуття чинності розмірів трансфертів вирівнювання після прийняття бюджету у другому читанні (ст. 43). Ідея цієї норми полягала у наданні місцевим органам влади можливості розробки своїх бюджетів вчасно до початку бюджетного року, і у посиленні їхньої автономії в розподілі загального трансферту вирівнювання.
- Фіксація списку захищених видатків у Бюджетному кодексі (а не щорічно у законі про Державний бюджет). Ця норма звужує місцеву автономію у виконанні видаткових програм і відповідно до залучення елементів соціального замовлення.
- Введення принципу розподілу загального обсягу делегованого ресурсу на основі централізованих стандартів та нормативів (ст. 15, п.3).

По-перше, нова редакція цієї статті переорієнтовує її на визначення загального обсягу видатків *за окремими функціями* (вона описує розподіл «за кожним видом видатків»), залишаючи цілковито непрописаним принцип розподілу коштів *між видатковими програмами* (наразі ця стаття регулює принцип розподілу коштів саме між видатковими програмами). Це створює неминучий конфлікт між необхідністю розрахувати необхідний ресурс для кожної функції згідно з встановленими стандартами та нормативами надання послуг, та відсутністю правил щодо як утримати розраховані таким чином видатки для всіх функцій в межах загального наявного ресурсу на делеговані функції.

По-друге, хоча централізовані стандарти послуг є важливим фактором при визначенні делегованого ресурсу на кожну функцію, прийняття їх у якості головного принципу де факто і де юре перетворює кожну таку функцію на «деконцентроване» видаткове повноваження (тобто таке, в якому місцеві органи влади лише перераховують кошти на фінансування конкретних центральних доручень, як у випадку з виплатами соціального захисту). Таке рішення не узгоджується з діючим принципом трансфертного розподілу коштів між місцевими бюджетами: діючий принцип розподіляє кошти згідно з відносними видатковими потребами кожної території, вираженими у демографічних показниках. Такий принцип не гарантує обов'язкового фінансування кожної конкретної послуги і припускає значну автономію прийняття адміністративних рішень на місцях. Конфлікт між цими альтернативними підходами присутній в українській системі міжбюджетних відносин і зараз. Однак пропонується норма фіксує його юридично.

- Пропозиція зарахування акцизного збору до числа делегованих доходів АРК (що створює вибірковість у ставленні до місцевих бюджетів і нерівномірність в їх можливостях фінансувати місцеві видатки – як делеговані, так і власні).
5. Пропонується редакція відображає деструктивне зміщення курсу реформ, спрямованих на уточнення розподілу відповідальності за соціальний захист між центральним і місцевим рівнем влади:
- Концепція діючого Бюджетного кодексу містить нечітке і компромісне визначення розподілу повноважень у сфері соціального захисту. Це визначення було запроваджене як крок в ході закріплення відповідальності за видатки на соціальний захист за центральним рівнем влади, який відповідає за запровадження відповідних програм (пільг, виплат, компенсацій окремим категоріям громадян). Як наслідок запровадження Бюджетного кодексу, більшість програм соціального захисту було переведено на пряме фінансування через цільову субвенцію з державного бюджету, що відповідає економічній суті цих виплат і найкращій світовій практиці. Однак, певні державні програми все-таки залишились у складі «делегованих» видатків, і їх перелік було визначено нечітко.

<sup>1</sup> Пропонується редакція Бюджетного кодексу відкриває такі можливості для ручного управління трансфертами як бюджетів-донорів, так і реципієнтів. Більше того, якщо в ст.100 пропонується окремий пункт щодо застосування коефіцієнту для бюджетів-донорів (вона встановлює його межі від 0,6 до 1), застосування його для реципієнтів взагалі не регулюється в жодній із статей.

- Ця нечіткість стала вікном для перенесення додаткових виплат на відповідальність місцевих бюджетів, які вимушені використовувати для цього кошти трансферту вирівнювання.
- Пропонована нова редакція Кодекса розширює і деталізує список програм соціального захисту, які повинні фінансуватись місцевими бюджетами за рахунок коштів трансферту вирівнювання (ст. 89-90). З одного боку, це може розцінюватись як більш чітке визначення розподілу повноважень. Однак, цей крок передусім закріплює за місцевими органами влади відповідальність за фінансування видатків, які запроваджуються центральними органами влади і за своєю суттю не належать до «делегованих». Іншими словами, ця пропозиція закріплює практику «непрофінансованого мандата» - тобто пересування на місцевий рівень фінансових наслідків жорстких норм, прийнятих на центральному рівні.
- Державні програми соціального захисту – тобто такі, що запроваджуються на національному рівні і жорстко регулюються відповідним законодавством (з точки зору того, які категорії є отримувачами коштів і в яких обсягах), є типовим класичним деконцентрованих видаткових функцій. Це означає, що враховуючи їх центральне походження і жорстку регуляторну основу, вони повинні фінансуватись виключно із державного бюджету через цільову субвенцію за прямим розрахунком на кількість отримувачів.