

## **5. Про вимірювання та вплив фінансової децентралізації**

Роберт Д. Ебел та Сердар Ілмаз<sup>1</sup>

### **Вступ: сфера охоплення та мета**

Протягом усієї післябретонвудської епохи підхід до розвитку зазвичай передбачав застосування планів та програм, розроблених центральним урядом. Вважалося, що коли бідна країна здатна скласти національний план для нагромадження й інвестування достатнього обсягу коштів у підходящий з погляду макроекономічної стабільності спосіб, то в неї є необхідні передумови для розвитку. Вважалося, що при цьому утворюється контрольована державою (центральним урядом) стратегія, з допомогою якої буде забезпечено «гнучкість упровадження програм з державної політики, розроблених технократами відповідно до територіальних особливостей, а відповідальність і підзвітність, реалізована через систему стримування та противаги, розглядатиметься як перешкода»<sup>2</sup>. Ймовірно, до середини 1990-х років це було головним повідомленням не лише двох бретонвудських інституцій, Міжнародного валютного фонду та Світового банку, а й також інших багатосторонніх і багатьох двосторонніх угод.

Не можна сказати, що подібна стратегія була безпідставною. Бретонвудські угоди відбивали особливості того світу, що постав на руїнах Другої Світової війни, коли значна частина розвиткових країн здобула політичну незалежність. Розвиток у ті часи уявляли як цілком посилене й значною мірою технічне за характером завдання: кваліфіковані консультанти розроблятимуть ефективні державні програми, а уряди, отримуючи технічну допомогу та розвиваючи інституційний потенціал, зможуть упроваджувати їх<sup>3</sup>. У ті часи розглядали навіть систему етапів розвитку від першої «місії» до «заходів зі згортання стратегії» — назви яких цілком відбивають особливості тогочасних теоретичних уявлень про процес розвитку.

Тоді вдалося досягти певного поступу, особливо щодо зниження дитячої смертності, збільшення сподіваної тривалості життя та підвищення рівня письменності серед дорослих. Однак у багатьох інших сферах такий підхід не забезпечив досягнення успіху<sup>4</sup>. Ці невдачі проявлялися не лише неспроможністю продемонструвати стабільно високі темпи розвитку. Йшлося про занепад природного середовища, ущемлення громадянських свобод, корупцію та дуже скромний перелік успіхів у сфері надання так званих «місцевих» суспільних послуг — чистої води, каналізації, освіти, охорони здоров'я, житла, мереж безпеки, а також, як вважають деякі дослідники, подолання бідності<sup>5</sup>. Всі згадані невдачі спостережено в епоху, коли масштаби діяльності та впливу центрального уряду істотно зростали<sup>6</sup>.

Останнім часом ідеї про те, що важливо зробити для досягнення встановлених цілей розвитку, змінюються, в деяких країнах — драматично. 1994 р. Дилінджер повідомляв (в одному з перших активно цитованих звітів Світового банку), що із 75 розвиткових країн з населенням понад 5 млн. осіб лише 12 не заявили про свою готовність у тій чи іншій формі передати фінансові повноваження від центральних урядів до місцевого рівня. Подібне передання повноважень відбувається навіть у таких «природно централізованих» країнах, як королівства Йорданія та Марокко (Ebel et al., 1995; Vaillancourt, 1997; World Bank, 2000b), а також країнах Центральної та Східної Європи, де раніше діяли фінансові системи радянського типу (Dunn and Wetzel, 2000; Bird et al., 1995); Народній Республіці Китаї (Wong, 1997); країнах з панівними військовими режимами, наприклад, Пакистані (Shah, 1996; Pakistan NRB, 2001); країнах на кшталт Таїланду, котрі розглядають децентралізацію як ефективну стратегію підвищення рівня надання місцевих послуг у зв'язку з фінансовою кризою (World Bank, 2000c); націях—державках, що намагаються подолати відцентрові сили сепаратизму, як—от Росія (Wallich, 1994; Martinez—Vasquez and Voex, 2001) та Індонезія (Ahmad and Hofman, 2001; Bird et al., 2001); а також у країнах Латинської Америки, де поступово впроваджуються системи формування бюджету за принципом участі (Stein, 1997; Burki et al., 1999).

Світовий банк дуже виразно наголошує на значенні всіх цих моментів: у його звіті про світовий розвиток (*Entering the 21st Century*) зазначено, що поряд із глобалізаційними процесами (тобто дедалі тіснішою інтеграцією країн в усьому світі) основною силою, що «формує світ, у якому визначатиметься й реалізовуватиметься розвиток» протягом першого десятиліття нового століття, є локалізація — прагнення до самовизначення та передання владних повноважень на щонайнижчий рівень. У звіті сказано, що згадані «визначальні сили глобалізації та локалізації», котрі спершу видаються протилежно спрямованими, часто формуються на основі одних чинників і зміцнюють одна одну (World Bank, 2000a).

Як наслідок, постає важлива тема «відповідального управління», в межах якої поняття «управління» стосується колективного визначення людьми послуг, що їх має надавати той чи інший владний орган, формуючи комплекс підконтрольних компетентних державних інституцій, які діють зрозуміло та прозоро (Bird and Vaillancourt, 1999). Ця тема пов'язана з проблемою «здобуття прав», що її Берд розглядає в рамках засадничих питань міжбюджетних фінансів: хто й чим займається? Хто і які податки встановлює (і чи має той чи інший владний орган право робити позики)? Як можна розв'язати проблему наявних дисбалансів? Яка інституційна структура займатиметься технічними та політичними проблемами децентралізації?<sup>7</sup>

У межах цього загального контексту було проведено низку досліджень, автори яких намагалися кількісно оцінити вплив децентралізації, пов'язуючи певний її ступінь з економічними результатами фіскальної стабільності, економічного розвитку та обсягів державного сектору (Davoodi and Zou, 1998; deMello, 2000; Ehdaie, 1994; Fukasaku and deMello, 1998; Oates, 1985)<sup>8</sup>. Майже в усіх згаданих дослідженнях для оцінювання «децентралізації» використано дані Статистики державних фінансів (СДФ) (Government Finance Statistics—GFS), опубліковані Міжнародним валютним фондом.

Проте, як підкреслює Берд (Bird, 2000), вимірювання децентралізації виявляється несподівано складним завданням. І якщо дослідник не може гарантувати вимірювання незалежної змінної, він не може досить упевнено констатувати, що децентралізація певною мірою пов'язана з одним або кількома результатами.

Мета цього розділу — критично проаналізувати природу й наслідки вимірювання фіскального аспекту децентралізації. Усвідомлюючи, що розгляд цієї теми характеризується «кумедним поєднанням твердих упереджених уявлень з обмеженими емпіричними даними» (Litvack et al., 1998; Bird, 2000), ми розглянемо два стратегічні питання: (1) ступінь реалізації фіскальної деконцентрації та (2) залежність результатів оцінювання від способу вимірювання ступеня фіскальної децентралізації (і отже, небезпека формулювання хибних узагальнених висновків, що часто мають важливі політичні наслідки).

Ми почнемо з аналізу СДФ і доповнюватимемо його іншими міркуваннями, враховуючи повнішу інформацію про субнаціональну автономію та свободу дій у сферах видатків і податкових систем. Ми розглянемо суттєві відмінності між орієнтовними показниками СДФ і критеріями, які точніше оцінюють фіскальні повноваження різних рівнів державного управління. Ми оцінимо вплив різних критеріїв, застосованих для вимірювання децентралізації, на економічну стабільність, економічний розвиток та масштаби державного сектору. Тому не дивно, що в результаті наших досліджень виявилось, що різні показники надто по-різному впливають на економічну ефективність.

## **Система для вимірювання**

Концептуальна система фіскальної децентралізації ретельно опрацьована головню в працях Стіглера, Масгрейва, Оутса та Бренена і Б'юкенена (Stigler, 1957; Musgrave, 1959; Oates, 1972; Brennen and Buchanan, 1980). Її основну логіку можна сформулювати так: для того щоб розв'язувати проблеми розвитку та боротьби з бідністю слід пік-

луватися про забезпечення ефективних послуг доти, коли найбільші вигоди для суспільства з погляду добробуту починають дорівнюють його витратам. У приватному секторі механізмом забезпечення такої відповідності слугує система ринкових цін. Якщо ринок не спроможний забезпечити досягнення цієї мети, здійснюється державний перерозподіл ресурсів, спрямований на підвищення активності. В усіх випадках втручання державного сектору логіка забезпечення ефективності спонукає видавати перевагу одній з форм фіскальної децентралізації. При цьому вважається, що просторові міркування змушують владні органи субнаціонального рівня сприяти створенню системи бюджетів, які щонайефективніше сприяють вирівнюванню вигід і витрат. В результаті ми приходимо до теореми децентралізації: найближчі до громадян органи влади здатні коригувати бюджети (видатки) відповідно до місцевих пріоритетів у спосіб, що оптимально забезпечує комплекс суспільних благ, чутливо реагуючи на уподобання громади. Органи влади субнаціонального рівня в такий спосіб перетворюються на агенції, які забезпечують послуги конкретним користувачам, аж допоки цінність, приписувана граничному обсягові послуг, за який користувачі готові платити, починає дорівнювати отримуваним вигодам<sup>9</sup>. Щоб досягти цього результату, органи влади субнаціонального (місцевого) рівня мають бути вповноваженими здійснювати оподаткування «для власних потреб» на граничному рівні і їм для цього необхідні відповідні фінансові можливості. У цьому й полягає суть децентралізації.

Як на практиці можна визначити, наскільки децентралізованою є та чи інша країна? Хоча чітко визначених правил оцінювання поки що немає, ми скористаємось 11 характеристиками, визначеними Балом та його колегами: від вимог щодо відкритості місцевих виборів до засадничого «глибинного» питання про те, чи мають владні органи субнаціонального рівня щонайменше право самостійно визначати ставки оподаткування доходів, одержаних на підконтрольній їм території (Bahl, 1999). Контрольний перелік шести перехідних країн (Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща) має пояснити наш вибір країн, котрих ми можемо вважати політично «децентралізованими», щоби мати змогу робити висновки про значення децентралізації для забезпечення обіцяних вигід<sup>10</sup>. Крім того, ми можемо скористатися новими даними, що безпосередньо стосуються фінансової автономії за рахунок власних джерел (OECD, 2001).

## **Емпіричний розгляд**

Обсяг літературних джерел, присвячених зв'язкові між децентралізацією та різними макроекономічними критеріями, постійно зростає. Більшість таких досліджень передбачають проведення порівняльного аналізу для різних країн з використанням даних СДФ, зібраних Міжнародним валютним фондом, і визначають ступінь фіскальної децентралізації як субнаціональну частку в загальному обсязі державних видатків/доходів або валовому внутрішньому продукті (ВВП)<sup>11</sup>.

Порівняння ступеня фіскальної децентралізації для різних країн — складне завдання, що вимагає визначення рівня субнаціональної автономії та свободи ухвалення рішень щодо видаткових і дохідних умов. Хоча всіма визнано, що субнаціональна частка в загальному обсязі видатків/доходів є недосконалим критерієм фіскальної децентралізації і що потреба в стандартизації фіскальних змінних у СДФ неминуче призводить до втрати деяких деталей, які стосуються побудови фіскальних систем, чимало дослідників використовують згадані критерії, оскільки вони певною мірою відбивають ступінь фіскальної децентралізації.

### **Що ми намагаємося аналізувати?**

З усвідомлення того, що дані СДФ використовувалися також як продукт центральних урядових сил післябретонвудської моделі розвитку, постають три основні проблеми, що стосуються використання цих даних у процесі емпіричних досліджень, присвячених фіскальній децентралізації.

По—перше, хоча дані СДФ допомагають розподілити видатки за функціями й економічними категоріями, вони не дають змоги оцінити ступінь видаткової автономії місцевих органів влади. Зокрема, в СДФ як витрати субнаціональних органів влади обліковують місцеві видатки, здійснювані на вимогу центрального уряду або сплачувані на його користь<sup>12</sup>.

По—друге, дані СДФ не дозволяють відокремити податкові джерела надходжень від неподаткових (а також від міжбюджетних трансфертів та інших грантів). Отже, в згаданих даних немає інформації про те, за рахунок яких джерел було зібрано ті чи інші надходження (спільні податки, перевищення планової суми податків або визначені на місцях «власні джерела» надходжень).

По—третє, на підставі СДФ неможливо з'ясувати, яка частка міжбюджетних трансфертів належить до категорії умовних, а яка — до загальноцільових і на якій підставі здійснено розподіл зазначених трансфертів — об'єктивних критеріїв чи на власний розсуд вищого владного органу. Ми вважатимемо, що це розмежування між умовними/основаними на об'єктивній формулі грантами порівняно з більш централізо-

ваними «дискреційними»/спеціальними цільовими грантами може слугувати дуже корисною змінною в процесі переходу країни від моделі децентралізації до передання владних повноважень на нижчі рівні.

Зазначені проблеми агрегування обмежують можливості використання в наборах статистичних даних СДФ, що стосуються субнаціонального рівня. Отже, хоча СДФ однаково визначається для різних країн і в різний час, дані щодо видатків і доходів субнаціональних органів влади не містять необхідної інформації в контексті децентралізації, оскільки не дають змоги належно охарактеризувати міжбюджетну фіскальну структуру різних країн і нехтують різним ступенем контролю центрального уряду над ставками місцевих податків і податковими базами. Отож використання СДФ для аналізу частки доходів і видатків владних органів субнаціонального рівня в загальному обсязі державних доходів/видатків призводить до завищення оцінок ступеня фіскальної децентралізації. Це завищення оцінок можна проілюструвати, проаналізувавши структуру доходів владних органів субнаціонального рівня. Донедавна подібне порівняння унеможлиблювалось браком даних, які були б належно дезагрегованими і враховували б чинник, що його ми вище визначили як основний з погляду децентралізації державного сектору — здатність місцевих органів влади встановлювати ставки податків на граничних умовах. Сьогодні такі дані доступні для низки країн — претендентів на вступ у ЄС. Їх зібрано в процесі обстеження, проведеного Організацією економічної співпраці та розвитку (ОЕСР) «Fiscal Design Across Levels of Government» (OECD, 2001)<sup>13</sup>.

ОЕСР враховує три джерела надходжень владних органів субнаціонального рівня: податкові, неподаткові надходження та міжбюджетні трансферти — і розглядає їх для таких країн, як Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва та Польща (таблиця 5.1). Податкові надходження та міжбюджетні трансферти поділяють на дві групи. Якщо владні органи субнаціонального рівня цілковито або суттєво контролюють певний вид податків, що можна охарактеризувати як «власний» контроль над ставкою оподаткування або ставкою та базою певного податкового надходження, його враховують як «власне податкове надходження». Якщо органи влади субнаціонального рівня лише частково контролюють або взагалі не контролюють ставки оподаткування та його бази, а спосіб розподілу доходів визначає центральний уряд, такі доходи враховуються як «доходи від спільних податків»<sup>14</sup>. До неподаткових надходжень зараховують дохід від бізнесових операцій та використання чи продажу майна, надходження від адміністративної плати, мита, штрафів і пені.

Міжбюджетні трансферти поділяють на загальноцільові та спеціальні. Для видаткових потреб загальноцільові трансферти можна використовувати подібно до власних надходжень, проте розподіляти їх можливо як за об'єктивними критеріями, так і на розсуд центрального уряду. Спеціальні ж розподіляються на певні цілі, і їх надання може передбачати або ні спільне фінансування органів влади субнаціонального рівня. Тож загальноцільові та спеціальні трансферти розглядаються як окремі субгрупи<sup>15</sup>.

У перших трьох колонках таблиці 5.1 подано агреговані дані про видатки й доходи органів влади субнаціонального рівня у шістьох перехідних країнах. У колонці СДФ показано частку органів влади субнаціонального рівня в загальному обсязі державних видатків, яка використовується як критерій ступеня децентралізації в більшості емпіричних досліджень. Порівняння даних СДФ з агрегованими показниками, представленими в обстеженні, проведеному ОЕСР, не засвідчує суттєвих відмінностей між ними. Проте детальний аналіз представлених у дослідженні ОЕСР доходів свідчить про зовсім інше.

Склад доходної частини вказує на те, що органи влади субнаціонального рівня в згаданих шести країнах дуже мало контролюють власні видатки. У такий спосіб агреговані показники доходів засвідчують завищений ступінь фіскальної децентралізації. Наприклад, у Литві 91 відсоток доходів владних органів субнаціонального рівня походить від спільних податків, для яких центральний уряд визначає ставки та бази оподаткування й контролює показники розподілу надходжень. Органи влади субнаціонального рівня в Литві контролюють лише 4, 8 відсотка своїх доходів. Отже, майже всі місцеві доходи контролює центральний уряд, а рівень децентралізації, розрахований за агрегованими показниками доходів (видатків), виявляється надзвичайно завищеним. Агреговані дані містять зовсім іншу й спотворену інформацію (колонки 2, 3 та 4). У таблиці 5.2 подано додаткові деталі про власні доходи органів влади субнаціонального рівня в усіх шести перехідних країнах. Загалом їхні субнаціональні органи користуються надто малою незалежністю в питаннях доходів, і особливо це властиво країнам Балтії. У першій колонці показано власні доходи, за якими субнаціональні органи влади здійснюють політичний контроль. Наявність такого контролю є вирішальним чинником для ефективної децентралізації. Органи влади субнаціонального рівня в Чеській Республіці отримують найвищу частку надходжень від власних джерел (практично всі вони є неподатковими надходженнями), але все одно ця частка становить лише 40 відсотків від загального обсягу доходів.