

# ВІСНИК ЦЕНТРУ®

## Реформа місцевого самоврядування: порівняння українського й угорського досвіду

*Від 1 до 14 березня 2008 року МЦПД та Український освітній центр реформ проводили другий тур публічних консультацій з реформування місцевого самоврядування в рамках однойменного проекту. Аналітики проекту разом із закордонним експертом – заступником директора Угорської агенції з регіонального розвитку Георгією Нікош – відвідали сім обласних центрів України. Під час заходів було презентовано розроблену експертами МЦПД білу книгу про реформи місцевого самоврядування, яка частково є звітом про попередні консультації у проекті. На думку експертів МЦПД, другий тур консультацій дав змогу поглянути на проблеми, які існують у місцевому самоврядуванні в Україні, під новим кутом зору, використовуючи досвід сусідньої Угорщини. Саме презентація угорського досвіду реформування місцевих органів влади викликала найбільшу дискусію*

Участь громадськості у виробленні місцевих рішень – спільна проблема

З одного боку, в Угорщині є такі самі проблеми із залученням громадськості до вироблення місцевих рішень, як і в Україні. Скажімо, проведення муніципалітетами громадських консультацій хоча б раз на рік – законодавча вимога. І хоча кожен муніципалітет її виконує, дуже рідко громадяни збираються на ці консультації більше ніж визначену законом мінімальну кількість разів.

Водночас угорський експерт поділилася іншими механізмами, застосування яких може бути корисним в українських реаліях. Так, у представницькому органі місцевого самоврядування можуть створюватися комітети, які формуються наполовину з місцевих депутатів, а наполовину – з представників зацікавленої громадськості та бізнесу. Таким комітетам досить часто делегуються повноваження приймати рішення. Таким чином громадськість стає прямо залучена до роботи місцевого самоврядування та напрацювання необхідних для неї рішень. Такий досвід міг би бути цікавим для України. ■

*Проект "Проведення публічних консультацій та інформаційної кампанії з реформування місцевих органів влади в Україні – 2 етап" фінансується Вестмінстерським фондом за демократію. Його мета – підвищення ролі публічних консультацій в ухваленні державних рішень і ширше ознайомлення суспільства, у тому числі представників влади, з різними аспектами реформування місцевих органів влади та можливостями його здійснення у відкритий спосіб із залученням думки громадян.*

*За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до експерта МЦПД Івана Преснякова за телефоном (044) 484-44-00 чи електронною поштою ipresniakov@icps.kiev.ua.*

### Територіальні одиниці ЄС

Обговорюючи угорський досвід, учасники консультацій дізналися про існування в Європейському Союзі системи територіального розподілу NUTS, яка використовується для збору й обробки європейської статистики та розподілу структурних фондів ЄС.

За класифікацією ЄС, територіальні одиниці рівня NUTS-2 мають містити від 800 000 до 3 мільйонів населення, і саме ці умовні одиниці є реципієнтами найбільшої частки грошей зі структурних фондів ЄС. Під час заходів прозвучала ідея: якщо Україна прагне в досяжному майбутньому стати членом ЄС, їй варто враховувати існування цього у здійсненні адміністративно-територіальної реформи.

### Мікрорегіони – засіб об'єднання неспроможних громад

Виявилось, що існування великої кількості громад з низькою кількістю населення – проблема, достатньо поширена на теренах Східної Європи. Для її подолання Угорщина запровадила інститут мікрорегіонів – об'єднання муніципалітетів для виконання спільних завдань.

Центральний уряд застосовує фінансові стимули для об'єднання муніципалітетів у такі мікрорегіони (у вигляді субвенцій чи дотацій). Економічні стимули до об'єднання замість політичного

примусу – рецепт, який пропонує Угорщина.

### Для зміни адміністративної структури не обов'язково міняти Конституцію

Не маючи змоги змінити конституційно визначену адміністративну організацію, Угорщина все ж змогла суттєво модифікувати адміністративну структуру для регіонального розвитку за допомогою ухвалення відповідних законів.

Конституція Угорщини визначає два адміністративних рівні – муніципалітети й округи. На кожному з цих рівнів обираються загальні збори. Водночас, згідно із законом про Регіональний розвиток і державне планування від 1996 року, було запроваджено ще два інших адміністративних рівні – мікрорегіони, на рівні яких діють мікрорегіональні ради (асамблеї представників муніципалітетів, що входять до мікрорегіонів), та сім регіонів, що відповідають європейському рівню NUTS-2.

На цьому рівні також існують ради регіонального розвитку, які є асамблеями органів самоврядування, що входять до цих регіонів, та Агенції з регіонального розвитку. Хоча ця система достатньо складна для розуміння, вона, утім, достатньо ефективна. Досвід Угорщини переконує, що зробити необхідні зміни в адміністративній структурі можливо навіть без відповідних конституційних змін.

# Доларова паніка

**У середині березня досить різко і для багатьох несподівано відбулося зміцнення гривні щодо долара. В Україні вперше спостерігалися черги біля обмінників валюти. Що ж стало причиною паніки і чи варто квапитися з продажем доларів, чи, навпаки, їх треба купувати? Відповіді на ці запитання запропонував економіст МЦПД Олександр Жолудь у статті "Доларова паніка", опублікованій у журналі "Главред"**

## Дефіцит гривні в економіці

Основна причина – дефіцит гривні в економіці. Нацбанк уже третій місяць поспіль здійснює доволі жорстку монетарну політику, тобто обмежує пропозицію грошей. Мета – зупинити пришвидшення інфляції, яке ми спостерігаємо з середини минулого року. Методи для цього він використовує різноманітні: від змін норм резервування (банки змушені збільшувати обсяг резервів – коштів, що могли б піти на кредити) до продажу депозитних сертифікатів (банки здають кошти в НБУ на термін до двох тижнів під незначний відсоток).

Така доволі послідовна політика призвела до того, що вільних коштів у банків залишилося вкрай небагато. Попит на гривню впродовж місяця нерівномірний – велика частина виплат населенню (зарплати, пенсії) відбувається на початку місяця, а виплати до бюджету або перевірка дотримання банками нормативів – наприкінці. Тому, коли в другій половині березня підприємства захотіли взяти в банків короткострокові кредити для виплати податків і зарплати, виник дефіцит гривні.

## Позиція Нацбанку – утримувати курс гривня–долар незмінним

Хоча в Нацбанку не існує жодного юридичного зобов'язання втримувати курс гривня–долар незмінним, це лишається його єдиною чітко вираженою позицією. Зазвичай, коли пропозиція валюти суттєво перевищує попит на неї і безготівковий курс опускається до 5,00 гривень, Нацбанк купує надлишок валюти за цією ціною, а якщо трапляється зворотна ситуація – продає валюту по 5,06. Так відбувалося з середини 2005 року, на це розраховували і зараз.

Уперше цього року банки відчули дефіцит гривні в лютому. Тоді ставки на міжбанківському кредитному ринку за "нічними" (тобто взятими на 1 добу) кредитами підстрибули із середнього значення 3% річних до 11%, а 20 лютого – до 19,4%, тобто зросли у кілька разів. І якщо в січні НБУ продавав валюту, і курс на безготівковому ринку тримався на верхній межі умовного коридору 5,00–5,06, то під час зростання

ставок курс знизився до 5,00, а Нацбанк спромігся повністю відновити втрачені в січні валютні резерви.

У березні ситуація повторилася з тією лише різницею, що на початку місяця валютний курс, "збитий" високими відсотковими ставками, був не 5,06, як у лютому, а приблизно 5,03. Тому опуститися до нижньої межі валютного коридору йому було набагато ближче. Через це більшість дилерів очікувало, що НБУ вже найближчим часом купуватиме долари. Проте коли 18 березня на міжбанку курс досягнув 5,00 і ринок очікував на інтервенції НБУ – їх не відбулося. Не виходив Нацбанк із купівлею валюти і в наступні дні.

## Чому НБУ відмовився від практики, якої він дотримувався

Якщо НБУ дає в економіку гривню (бо саме нею він розплатиться за куплену валюту), то це практично зведе нанівець попереднє скорочення пропозиції грошей. Тому Нацбанк очікує саморегуляції ринку. А ринок, не дочекавшись приходу НБУ, "пробив" рівень у 5,00 грн., опустившись спочатку до 4,99, а за кілька днів – 24 березня – до 4,88. Водночас з падінням долара відбувалося зростання гривневих відсоткових ставок – "нічні" зросли з 7,1% 3–11 березня до 15–20%. За таких умов НБУ таки почав видавати гривню в економіку, але не за рахунок купівлі валюти, а короткими, на 1–14 днів, кредитами. З 11 березня він видавав від 300 млн. до понад 1 млрд. грн. щодня. Чому НБУ, з одного боку, не купував валюту, а з іншого – видавав кредити? Річ у тому, що за валюту банк віддає гривню "назавжди", тобто пропозиція національної валюти залишиться високою навіть тоді, коли попит спаде. Водночас кредити видаються на певний термін, і гроші автоматично повернуться до НБУ, коли в них не буде потреби.

Проте не лише внутрішні чинники впливали на падіння готівкового курсу долара. Як відомо, останніми роками долар дешевшає щодо решти світових валют – євро, єни, швейцарського франка. Особливо його падіння прискорилося з серпня 2007 року, коли у США почалася іпотечна криза і виявилось, що дуже багато великих гравців постраждало від неї. Ситуація в Штатах продовжує погіршуватися

й цього року – більшість аналітиків вважають, що в країні почалася рецесія, тобто відносно невисокий, некритичний спад виробництва, зупинення зростання.

Проблеми в США мали вплив на курс долар–євро. Так, до кризи в липні 2007 року він становив 1,37 долара за євро, наприкінці року опустився до 1,47, а недавно – 18 березня – до 1,58. Звісно ж, гривня, прив'язана до долара за курсом 5,05 вже майже три роки, падала разом із "зеленим". Українці ж, аби за старою звичкою захиститися від інфляції, купують валюту. Раніше це був переважно долар, а зараз дедалі частіше євро. До того ж більшість наших туристів їздять у Європу, отже, також купують євро. А коли медіа повідомили, що долар падає щодо євро, і люди побачили його падіння в обмінниках, найбільш панічно налаштована частина суспільства ринулася продавати долар і купувати євро, тим додатково тиснучи на курс долара. Це можна чітко відстежити, порівнявши курс купівлі долара та євро в обмінниках і порівнявши його з офіційним курсом.

## Чого очікувати в майбутньому

НБУ і далі втримуватиме офіційний курс на рівні 5,05 грн. за долар. Оскільки з початку нового місяця гривня, що надійшла у вигляді бюджетних зборів, піде на зарплати бюджетникам та інші виплати, її пропозиція знову зросте. Відповідно і курс гривня–долар повернеться до попереднього рівня вже в першій декаді квітня.

Аби спрогнозувати курс, варто пам'ятати, що переважна кількість коштів, залучених банками у 2006–2007 роках, має бути повернена впродовж одного–трьох років. Це означає, що нам треба буде шукати валюту не лише для того, аби покрити дефіцит поточного рахунку, а й для повернення кредитів. Коли їх позичали, очікували, що зможуть для виплати старих боргів створити нові. Однак зараз уже немає впевненості, що гроші знову видадуть. А це означає, що за несприятливих обставин на зовнішньому ринку, на який ми не маємо впливу, в нас може виникнути дефіцит валюти вже 2009 року. Це розуміють і в НБУ, тому дуже мало ймовірно, що вони зважаться на зміцнення долара щодо гривні цього року. ■

Повну версію статті Ви можете прочитати на <http://glavred.info/archive/2008/04/01/112248-7.html>.

За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до економіста МЦПД Олександра Жолудя за телефоном (044) 272-1050 чи електронною поштою [ozholud@icps.kiev.ua](mailto:ozholud@icps.kiev.ua).

**вісник центру** є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу [marketing@icps.kiev.ua](mailto:marketing@icps.kiev.ua), тел. (044) 484-4410, факс (044) 484-4402. Архів **вісника центру** зберігається за адресою <http://icps.com.ua/publications/nl.html>. Редактор **вісника центру** Ольга Львова ([olvova@icps.kiev.ua](mailto:olvova@icps.kiev.ua)), тел. (044) 484-4400. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.