



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ
БЮДЖЕТІВ

ОГЛЯД ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2008 РІК”

ІБСЕД ІНСТИТУТ БЮДЖЕТУ ТА
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Підготовлено Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) в рамках гранту, наданого проектом «Реформа місцевих бюджетів в Україні» (РМБУ) за фінансування Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

ОСНОВНІ ПАРАМЕТРИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Таблиця 1

Показники	Бюджет на 2008 рік (млрд. грн.)	Відхилення від бюджету 2007року	<i>Довідково:</i> Відхилення від проекту поданого 14.09.2007
Доходи державного бюджету	215,4 млрд. грн.	36,9 % (+58,1 млрд. грн.)	12,7 % (+24,2 млрд. грн.)
Видатки державного бюджету	232,4 млрд. грн.	33,1 % (+ 57,7 млрд. грн.)	11,9 % (+ 24,7 млрд. грн.)
Дефіцит державного бюджету	18, 8 млрд. грн.	19,7 % (+ 3,1 млрд. грн.)	- 0,6 % (- 0,1 млрд. грн.)
Міжбюджетні трансферти	59,6 млрд. грн.	26,0 % (+ 12,3 млрд. грн.)	6,0 % (+ 3,4 млрд. грн.)

МАКРОЕКОНОМІЧНА ЧАСТИНА

Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» базується на макроекономічних показниках, визначених у Постанові Кабінету Міністрів України № 340 від 21.11.2007 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 27.07.2007 № 976».

Динаміка основних макроекономічних показників представлена у Додатках 1,2.

Прогнозований темп приросту реального ВВП у 2008 році на рівні 6,8% є завищеним, зважаючи на ряд ризиків та поточну динаміку внутрішніх цін. Серед основних ризиків:

- погіршення зовнішньоекономічної кон'юнктури;
- уповільнення темпів зростання реальних доходів населення.

В той же час, негативний вплив означених чинників частково компенсуватиметься інвестиційною складовою економічного зростання. У 2008 році очікується збереження високих темпів зростання інвестиційного попиту, що пояснюється поліпшенням інвестиційного клімату та очікуванням вступу України до СОТ. Позитивний вплив на динаміку реального ВВП також матимуть достатньо високі темпи зростання прямих та портфельних іноземних інвестицій, незважаючи на те, що їх динаміка дещо уповільниться порівняно з 2007 роком внаслідок погіршення загальної кон'юнктури на міжнародних ринках капіталу.

Прогнозований темп інфляції на рівні 9,6 % є недостатньо обґрунтованим, зважаючи на значне прискорення темпів зростання цін та високі інфляційні очікування у 2007 році. Утримання темпів зростання цін в межах прогнозованого рівня можливе лише за умови злагоджених дій Уряду та НБУ. При цьому, збільшення соціальної спрямованості бюджетних видатків повинне компенсуватись жорсткою монетарною політикою НБУ. Монетарна політика у 2008 році має спрямовуватись на обмеження темпів зростання грошової маси та формування помірних інфляційних очікувань економічних агентів через публічне роз'яснення НБУ рішень у сфері монетарної та валютної політики.

ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

1. Очікуваний рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет у 2007 році становить 27,2%. На 2008 рік планується зростання рівня перерозподілу на 3,6 в.п. і досягнення рівня 30,8%. Зростання доходів в 2008 році зумовлено, перш за все зростанням деяких податкових ставок (див. нижче).

2. Доходи державного бюджету, заплановані в законі на 2008 рік, в цілому відповідають основним макроекономічним і фіскальним показникам, які було використано при розробці

Державного бюджету України на 2008 рік (див. додатки 3, 4)¹. Зростання доходів у 2008 році зумовлено низкою таких факторів як:

- зростання ставок акцизного збору на алкогольні та тютюнові вироби (ставки збільшено на 13 - 25 % в залежності від виду підакцизної продукції);
- зростання ставок рентної плати за видобуток природного газу для цілей інших, ніж для формування ресурсу природного газу в 2-2,5 раза в залежності від виду родовища;
- збільшення мінімального розміру орендної плати на землю в три рази;
- зростання купівельної спроможності населення за рахунок зростання мінімальної пенсії, зарплати, здійснення виплат в рахунок погашення заощаджень Ощадбанку колишнього СРСР.

ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

1. Видаткова частина Державного бюджету України на 2008 рік у цілому містить ті ж характеристики, що і у попередніх роках. (Додаток 5)

2. Частка видатків соціального спрямування у державному бюджеті становить 44,3 % всіх видатків бюджету, проти 40,7 % у 2007 році та 46,5 % у 2006 році.

Їх структура незначно змінюється з року в рік за винятком видатків на соціальний захист, частка яких збільшилася порівняно з 2007 роком за рахунок суттєвого збільшення видатків на виплату заощаджень.

Видатки державного бюджету соціального спрямування в цілому проти 2007 року збільшені на 24,8 млрд. грн., або 47,9 %, з яких 15,5 млрд. грн. складають пенсійні виплати та компенсація знецінених заощаджень. Із решти 9,3 млрд. грн. певна сума забезпечує підвищення оплати праці. Субвенції на надання пільг і субсидій, а також виплату допомоги окремим категоріям громадян збільшені на 2,4 млрд. грн., або на 13,9 % (при цьому ціна на газ у 2008 році збільшується на 33 відсотка).

3. Частка видатків розвитку становить 23,1 % всіх видатків (затверджені у 2007 році – 19,3 %, у 2006 році – 22,8 %).

Найбільші частки цих видатків належать Мінагрополітики (14,4 %), Державній службі автомобільних доріг (13,1 %), Мінвуглепрому (12,8 %), субвенціям місцевим бюджетам (10,7 %), Мінпаливенерго (9,3 %), Національній академії наук (4,3 %), Міноборони (3,2 %). (Додаток 6).

ДЕФІЦИТ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Дефіцит державного бюджету на 2008 рік складає 18 822,2 млн. грн., або 2,1 відсотка ВВП, що майже дорівнює плановому показнику на 2007 рік. (Додаток 7).

Запозичення збільшені проти 2007 року на 4 246,2 млн. грн., або 36,5 відсотка, а погашення державного боргу зменшено на 746,1 млн. грн., або 11,2 відсотка. (Додаток 8).

Надходження від приватизації державного майна визначені у сумі 8 924,1 млн. грн., що на 1 663,6 млн. грн., або 15,7 % менше затвердженого показника на 2007 рік (*Довідково: факт за 11 місяців 2007 року становить 2 361,2 млн. грн., або 22,3 відсотка плану*).

Крім того статтею 79 встановлено, що надходження від приватизації державного майна понад обсяги, визначені у законі про державний бюджет на 2008 рік, спрямовуються на додаткову компенсацію громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Однак, враховуючи складність процесів приватизації окремих об'єктів, зокрема, Укртелекому, виконання запланованих надходжень від приватизації державного майна потребує плану дій та жорсткої координації усіх гравців цього процесу.

¹ За оцінкою експертів ІБСЕДу у проекті бюджету попереднього Уряду доходи державного бюджету було занижено на 24,7 млрд.грн.. Цю оцінку було підтримано учасниками Фінансово-економічного форуму, який відбувся 9 жовтня 2007 року та направлено висновок до Міністерства фінансів України. В прийнятому бюджеті доходи збільшено на 24,7 млрд.грн., що обумовлює їх реалістичність.

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ

1. У Законі України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» загальний обсяг трансфертів із державного до місцевих бюджетів (дотації та усі види субвенцій) становить 59,6 млрд. грн., що більше на 12,4 млрд. грн. або на 26,2 % проти показників бюджету на 2007 рік. Кошти, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, затверджено у розмірі 7 423,2 млн. грн. - це майже у 2 рази більше, ніж у 2007 році.

Розрахунковий обсяг «чистого трансферту вирівнювання»² на 2008 рік становить 21 387,3 млн. грн., що більше відповідного показника попереднього року на 6 606,1 млн. грн. або на 44,7 %.

Частка трансфертів у прогнозованих мінфіном доходах загального фонду місцевих бюджетів у порівнянні з даними затвердженими у бюджеті на 2007 рік зменшилась на 4,9 в. п. та становить 49,6 %. Загальна структура трансфертів зображена у Додатку 9.

2. Розрахунковий обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів вперше з 2003 року визначено коректно. Він складає 54,5 млрд.грн (без урахування трансфертів), або 144,0 % до очікуваного виконання за 2007 рік.

3. За розрахунками міністерства фінансів здійсненими до дотації вирівнювання, обсяг видатків загального фонду місцевих бюджетів становить 100,6 млрд. грн., що на 26,7 % більше, ніж заплановано на 2007 рік. В той же час, за оцінкою експертів ІБСЕД, ця сума не покриває реальну потребу місцевих бюджетів в умовах збільшення цін на енергоносії, мінімальної заробітної плати та завершення введення Єдиної тарифної сітки. Прихований дефіцит місцевих бюджетів складає 4,2 млрд.грн.

РИЗИКИ БЮДЖЕТУ 2008 РОКУ

1. Законом про Державний бюджет України на 2007 рік були встановлені обмеження щодо забезпечення пільг, компенсацій та гарантій, які були визнані Конституційним Судом неконституційними. За оцінками Уряду на виконання цих норм у повному обсязі необхідно було б додатково 70 млрд. грн.³ Отже, існує критична необхідність реформування системи соціальної допомоги, яка зараз переобтяжена різного роду пільгами.

З метою вирішення цієї проблеми, у 2008 році одночасно з прийняттям Закону про державний бюджет прийнято численні зміни до соціального законодавства, в частині скорочення пільг, компенсацій та гарантій (проте тільки на один рік). Зокрема, право отримання певних видів пільг обмежено рівнем доходу родини. Однак, база даних щодо таких доходів відсутня, що унеможливує проведення реальних розрахунків потреби у бюджетних коштах. З іншого боку – невизначеність у питанні тарифів на житлово-комунальні послуги населенню на момент прийняття бюджету також унеможливує проведення адекватного прогнозу обсягів соціальних субвенцій. Відсутність реальних розрахунків та ризик браку бюджетних коштів для здійснення соціальних виплат підтверджується положеннями статті 62. Згідно цієї статті органами Держказначейства здійснюється облік зобов'язань щодо виплати субсидій, допомоги, пільг по оплаті за спожиті житлово-комунальні послуги та компенсацій громадянам з бюджету незалежно від визначених на цю мету бюджетних призначень.

2. У Законі про державний бюджет на 2008 рік передбачені дві субвенції в обсязі 4,0 млрд.грн. на погашення заборгованості з різниці в тарифах на комунальні послуги для населення та на оплату житлово-комунальних послуг в рахунок часткової компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень. Джерелом надання цих субвенцій встановлено податкову заборгованість та повернення бюджетних позичок і кредитів підприємствами житлово-комунального господарства та паливно-енергетичного комплексу. Це означає, що надання

² «Чистий трансферт» – різниця між дотацією вирівнювання та обсягом коштів, що передаються до державного бюджету.

³ http://www.ierpc.org/ierpc/expert/exp_betliy_01082007_ukr.pdf

субвенцій буде проводитися «на папері», тобто через схему взаємозаліку із підприємствами ЖКГ та паливно-енергетичного комплексу. Основні ризики такого підходу:

- оцінка урядом реального фінансового ресурсу місцевих бюджетів на 2008 рік завищена на суму цих взаємозаліків – 4,0 млрд.грн.;

- зменшення обсягу обігових коштів підприємств негативно відобразиться на їх економічному стані, що у кінцевому випадку може призвести до зменшення надходжень у бюджет. До особливої групи ризику відносяться міста з чисельністю менш 100 тис.осіб, адже підприємства ЖКГ є основними бюджетотворюючими суб'єктами цих міст.

3. Відновлена практика внесення змін до податкового законодавства терміном на один рік разом з прийняттям закону про державний бюджет. На думку експертів ІБСЕДу це робить податкове законодавство нестабільним, що негативно впливає на діловий клімат в країні і погіршує умови залучення додаткових інвестицій в економіку країни.

4. «Примарні» субвенції.

Вже третій рік поспіль закладається надання субвенцій зі спеціального фонду державного бюджету на: оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, будівництво та розвиток мережі метрополітенів, придбання вагонів для комунального електротранспорту, а також нової субвенції на забезпечення житлом працівників бюджетної сфери, які заключили контракт на 20 років. Загальна сума на 2008 рік – 1,0 млрд. грн. Джерелом перерахування визначено надходження від продажу землі під об'єктами, які підлягають приватизації. Проте, як за 2006 рік, так і за 11 місяців 2007 року таких надходжень не було і ніяких законодавчих змін, які б доводили реальність такого джерела у 2008 році не запропоновано.

5. Обсяг міжбюджетних трансфертів, які затверджено у законі без розподілу між місцевими бюджетами та без встановлення критеріїв, правил та процедур, що породжує ризик «ручного управління», збільшено з 0,2 млрд. грн. у 2007 році до 5,0 млрд. грн. у затвердженому бюджеті на 2008 рік (Додаток 10)⁴.

ПОЗИТИВНІ СИСТЕМНІ ЗРУШЕННЯ

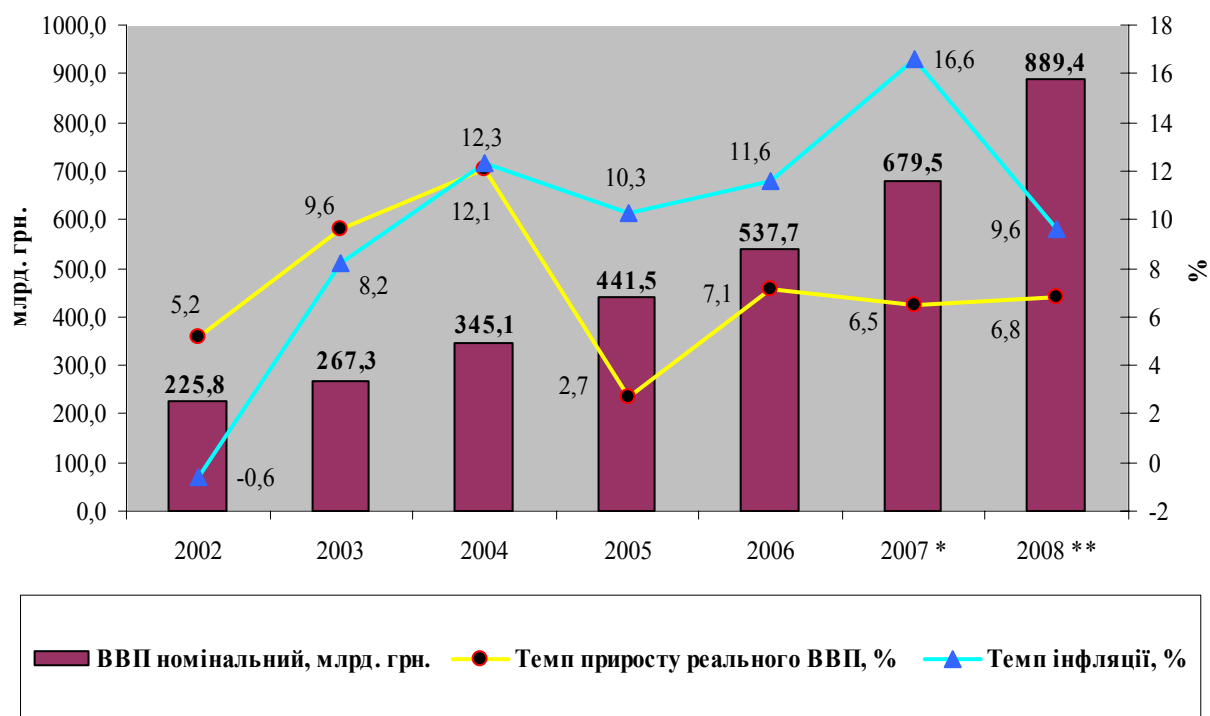
1. Виключено положення статті 51 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» згідно з яким надання недоотриманої місячної суми дотації вирівнювання з державного бюджету у 2007 році мало здійснюватися з урахуванням стану розрахунків населення, підприємств теплоенергетики та бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, за спожитий природний газ. Це позитивно вплине на стан місцевих бюджетів.

2. Субвенцію капітального характеру на придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості перенесено до загального фонду місцевих бюджетів (70,0 млн. грн.). Ці зміни мають позитивно вплинути на фінансування зазначеної субвенції, оскільки у 2007 році вона була однією з «примарних субвенцій» (Субвенція передбачалась у спеціальному фонді, а джерелом фінансування було визначено надходження від продажу землі під об'єктами, які підлягають приватизації).

3. У Законі про державний бюджет України на 2008 рік не передбачено субвенцію на виконання інвестиційних проектів, яка у 2007 році передбачалась у сумі 1,0 млрд. грн. Разом з тим, такий ресурс включено до дотації вирівнювання, що неодноразово пропонувалося експертами ІБСЕДу. Оскільки в попередні роки затвердження порядку надання таких субвенцій та переліку об'єктів відбувалося до серпня, процедура здійснення закупівель за бюджетні кошти розпочиналась лише у серпні-вересні. У зв'язку з цим, здебільшого органи місцевого самоврядування не встигали в повній мірі використати кошти субвенції та ефективно здійснити заплановані заходи. Саме тому, перенесення цих коштів до дотації вирівнювання є позитивним системним зрушенням з точки зору фіскальної децентралізації та підвищення ефективності управління бюджетними коштами.

⁴ У проекті бюджету від 14.09.2007 року такий обсяг склав 2,3 млрд. грн.

Динаміка ВВП та цін у 2002-2008 роках

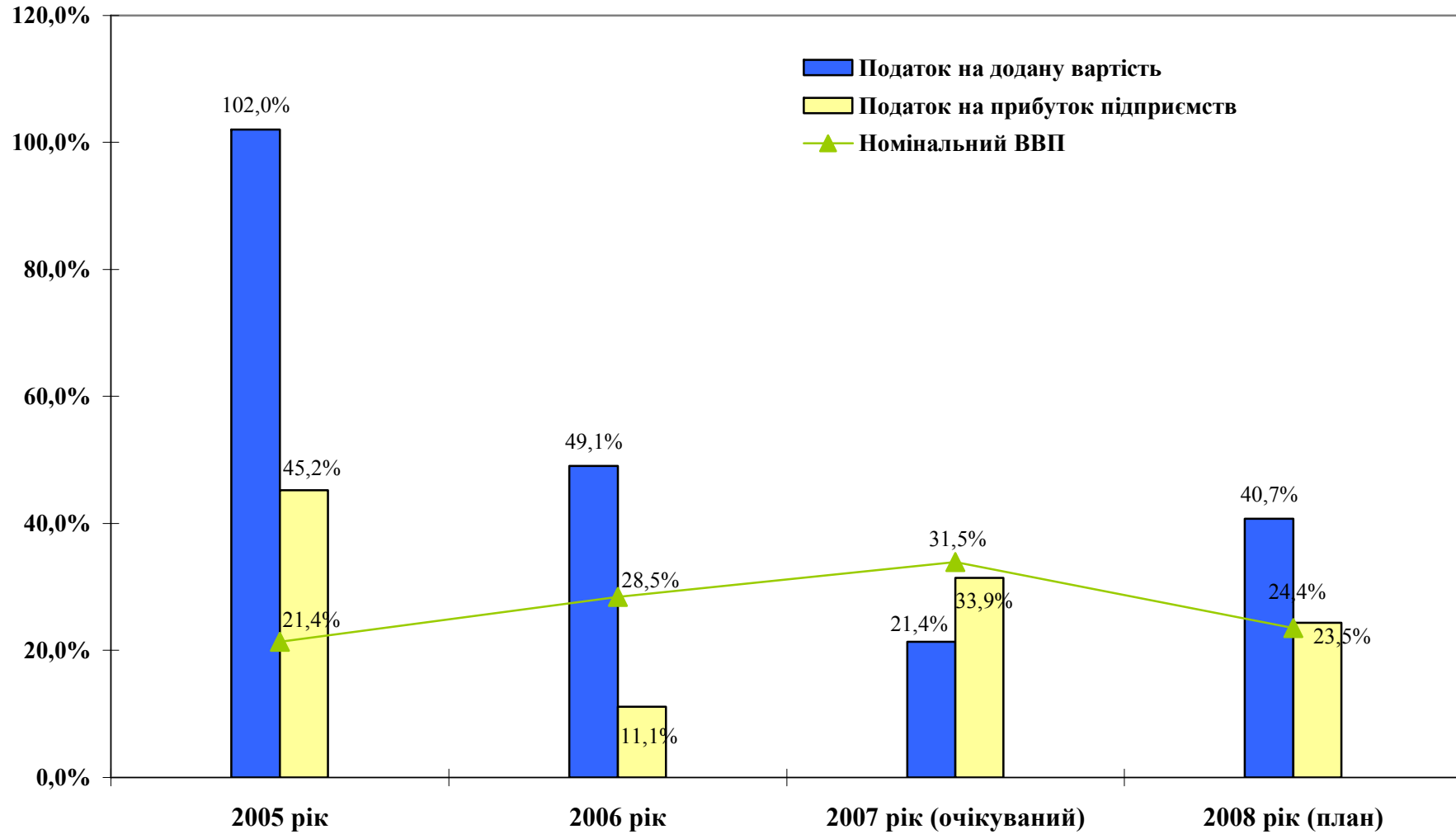


Динаміка ВВП та цін в Україні

	2002 (факт)	2003 (факт)	2004 (факт)	2005 (факт)	2006 (факт)	2007 (факт)	2008 (прогноз)
ВВП номінальний, млрд. грн.	225,8	267,3	345,1	441,5	537,7	679,5 *	889,4
Темп зростання реального ВВП, %	105,2	109,6	112,1	102,7	107,1	106,5 *	106,8
Індекс споживчих цін, %	99,4	108,2	112,3	110,3	111,6	116,6	109,6

* Прогнозні показники відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік».

Приріст ВВП, ПДВ та податку на прибуток у 2005-2008 роках



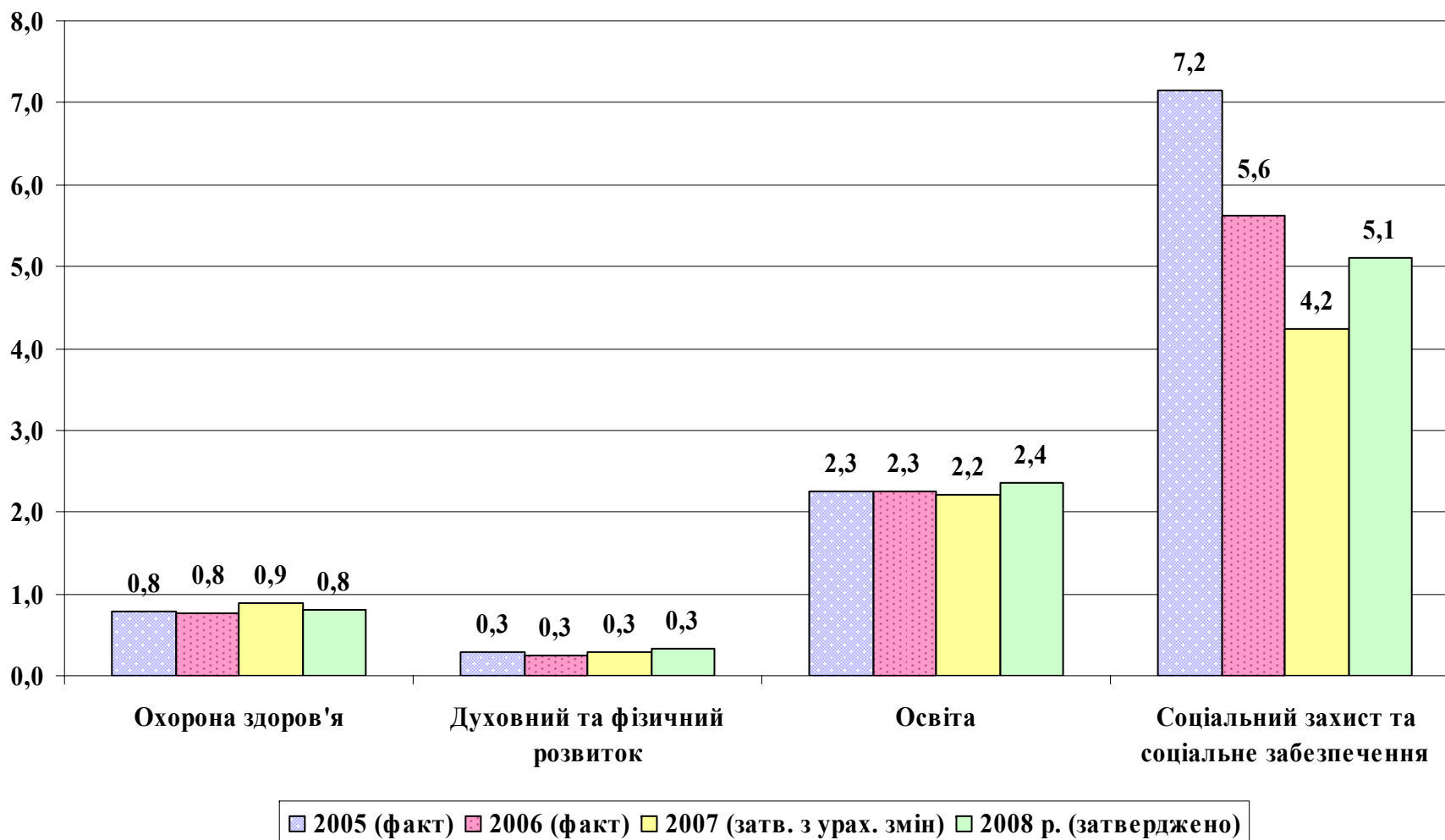
Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів у 2006-2008 роках

млн. грн.

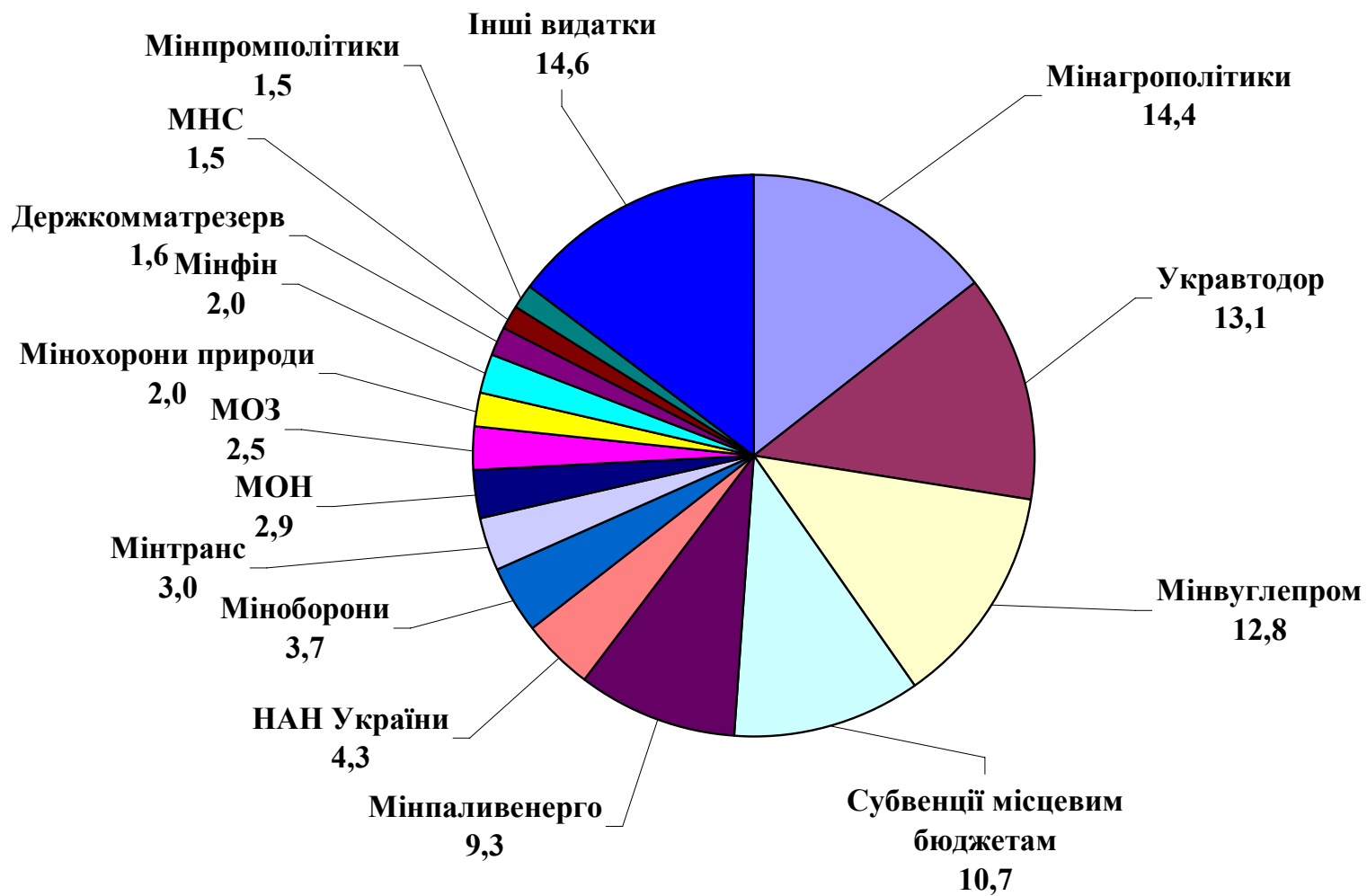
	2006 рік (факт)	2007 рік (план)*	Темп приросту 2007 року до 2006	2008 рік (план)	Темп приросту 2008 року до 2007
Доходи Зведеного бюджету	171 748,3	197 925,0	15,24%	274 313,8	38,6%
Доходи Державного бюджету (без врахування міжбюджетних трансфертів)	131 887,9	153 486,7	16,38%	207 936,2	35,5%
Доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)	39 860,4	44 438,3	11,48%	66 377,6	49,4%
Міжбюджетні трансферти	34 150,3	47 240,0	38,33%	59 634,2	26,2%

* Згідно розрахунку МФУ

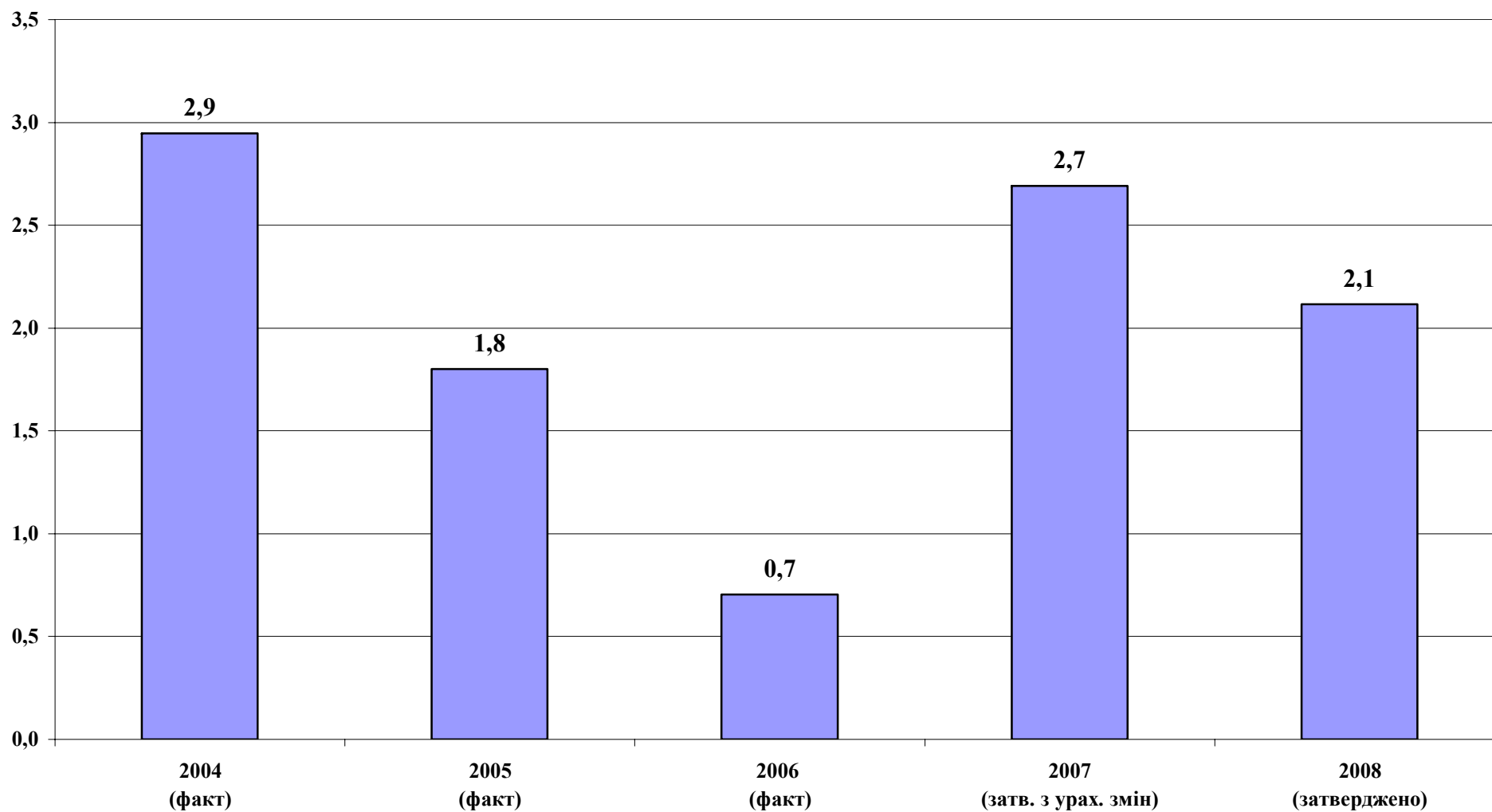
Видатки соціального спрямування Державного бюджету України за 2005-2008 роки у % до ВВП



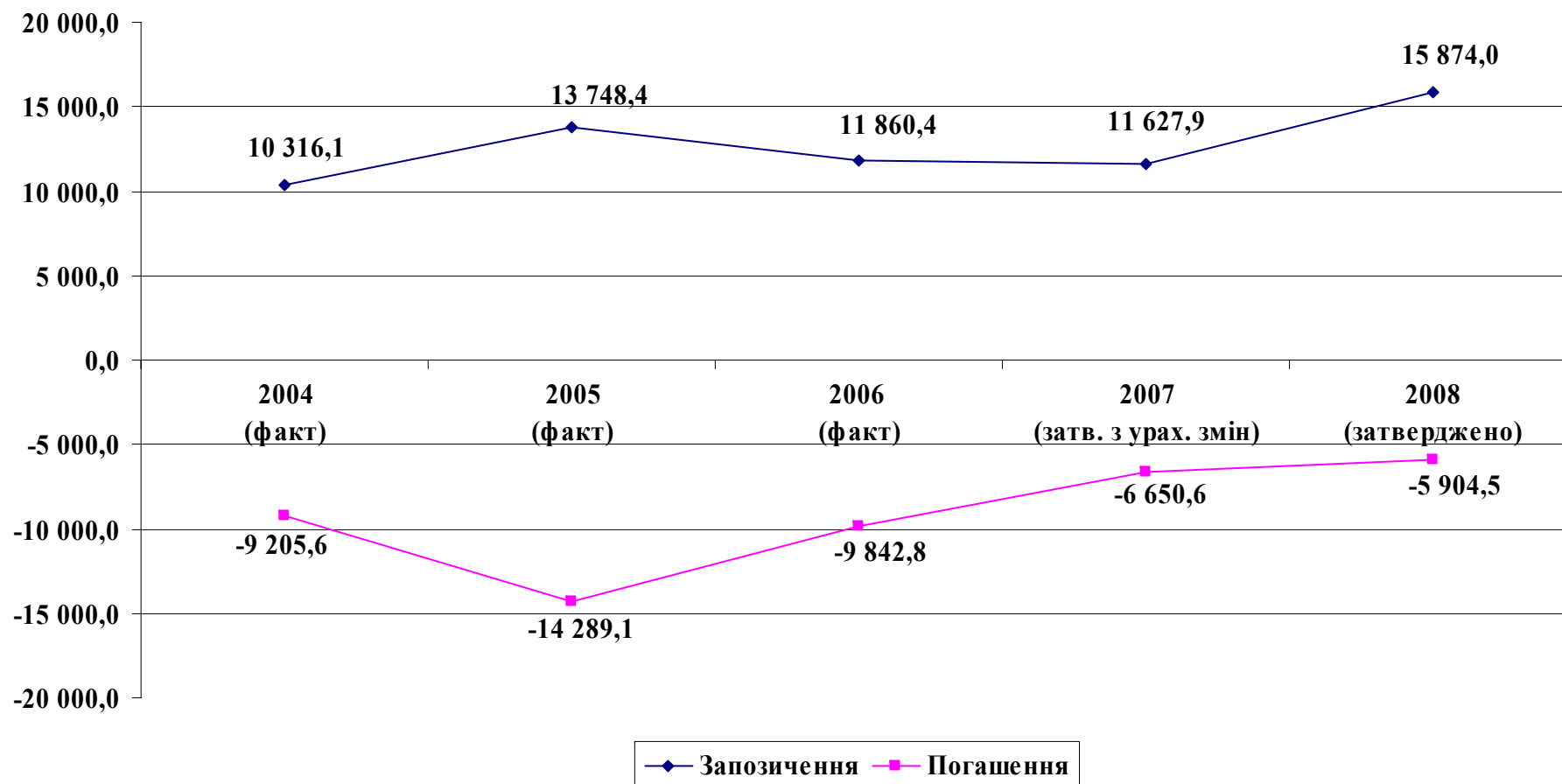
Структура видатків розвитку Державного бюджету України на 2008 рік, %



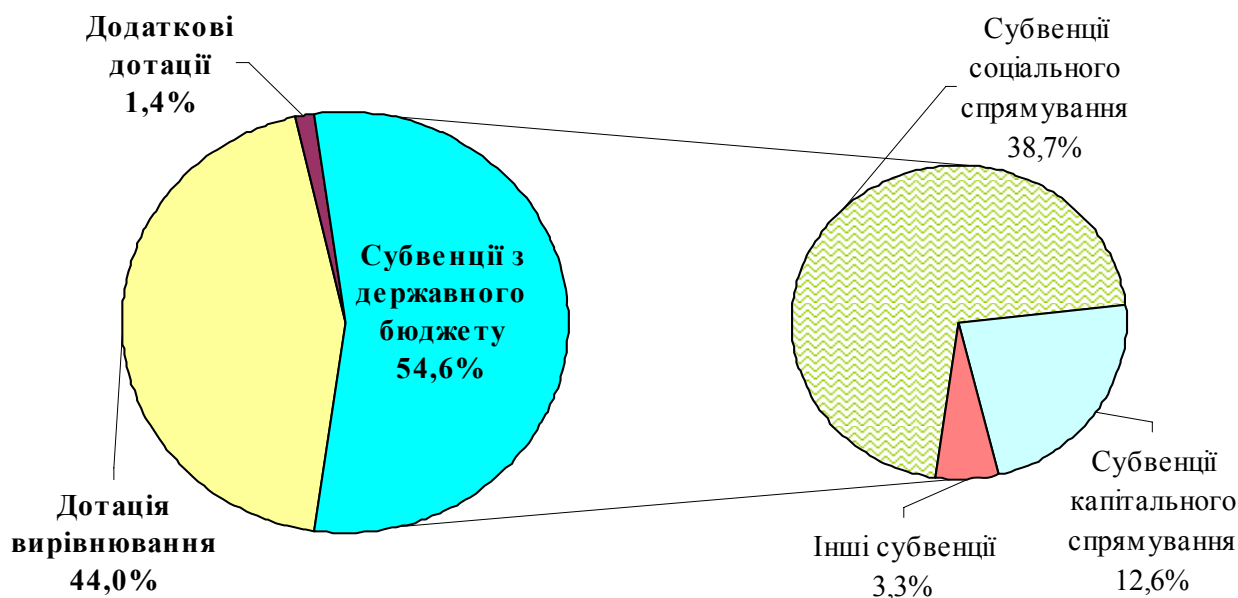
Дефіцит Державного бюджету України за 2004-2008 роки у % до ВВП



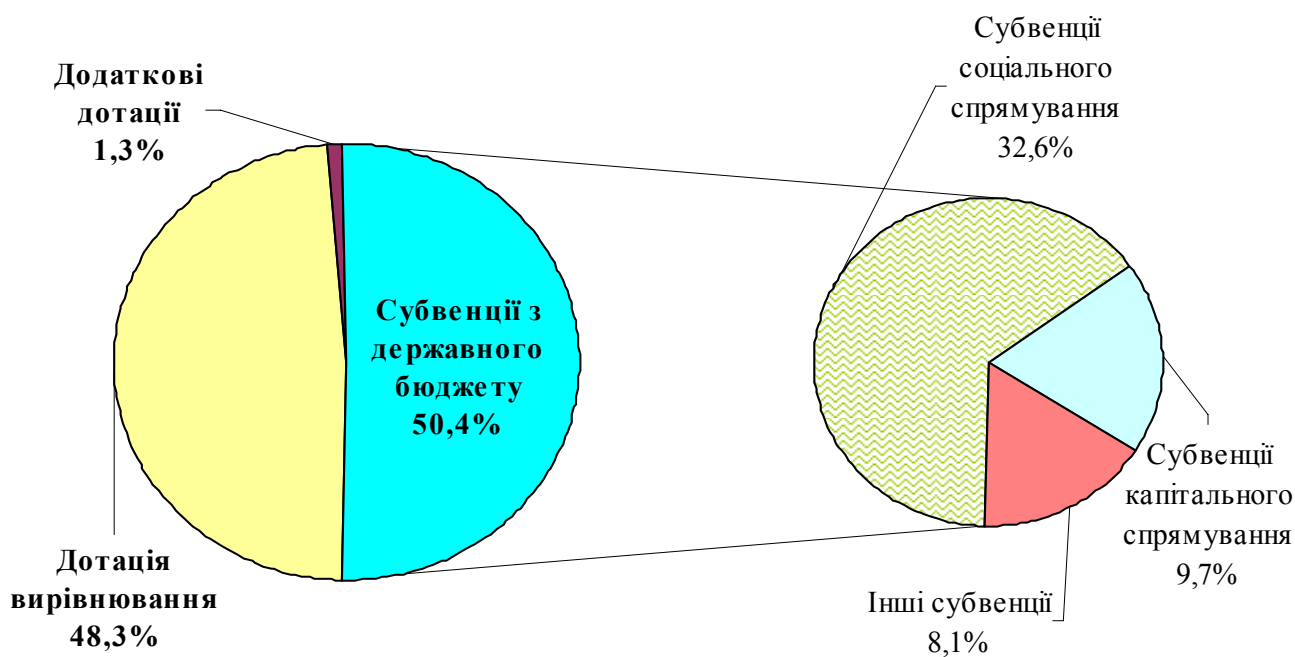
Порівняння обсягів запозичень до державного бюджету і погашення державного боргу за 2004-2008 роки



Структура трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2007 рік



Структура трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2008 рік



**Міжбюджетні трансфери, які затверджено у законі на 2007-2008 роки
без розподілу між АТО**

млн. грн.

	Закон України "Про Державний бюджет України на 2007 рік"	Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік"
Субвенції загального фонду, в т.ч.:	234,4	269,3
на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною"	50,0 *	124,9 *
створення рекреаційних зон, меморіальних та музейних комплексів, а також розвиток історико-культурних пам'яток та заповідників	розподілено	130,0 *
стимулювання розвитку регіонів, в тому числі депресивних територій	100,0	не має
збереження історичної забудови міст, об'єктів історико-культурної спадщини, впорядкування історичних населених місць України	70,0	не має
проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів	14,4	14,4
Субвенції спеціального фонду, в т.ч.:	0,0	4 690,0
погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії, послуг з водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися органами державної влади чи органами місцевого самоврядування	не було	2 000,0
заходи щодо оплати громадянами електричної і теплової енергії, природного газу, твердого палива, послуг водопостачання і водовідведення, квартирної плати в рахунок часткової компенсації втрат від знецінення грошових заощаджень	не було	2 000,0
забезпечення житлом працівників освіти, культури, охорони здоров'я та інших працівників бюджетної сфери, які заключили контракт на 20 років	не було	690,0
Всього нерозподілених субвенцій	234,4	4 959,3

* розподілені частково

**Структура субвенцій на соціально-економічний розвиток
регіонів у 2007-2008 роках**

млн. грн.

Субвенції загального фонду на соціально-економічний розвиток регіонів	Закон України "Про Державний бюджет України на 2007 рік"	Закон України "Про Державний бюджет України на 2008 рік"
соціально-економічний розвиток	1 146,5	1 180,0
соціально-економічний розвиток смт. Степногірська	0,0	15,0
соціально-економічний розвиток м. Артемівськ	20,0	0,0
соціально-економічний розвиток м. Біла Церква	2,0	0,0
соціально-економічний розвиток м. Алчевськ	20,0	20,0
соціально-економічний розвиток Новоград-Волинського району	0,0	15,0
соціально-економічний розвиток м. Макіївка	0,0	10,0
соціально-економічний розвиток м. Жовті Води	0,0	5,0
Всього:	1 188,5	1 245,0

Схема відображення бюджетних видатків у законі про державний бюджет на 2008 рік*

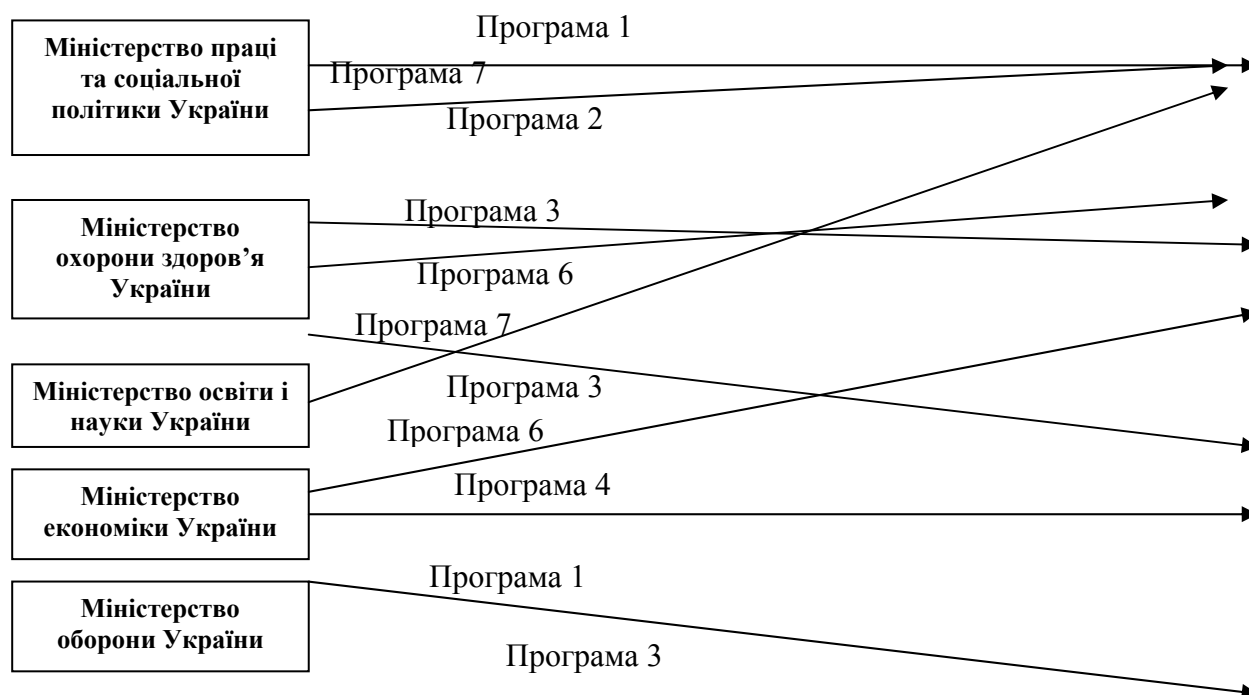
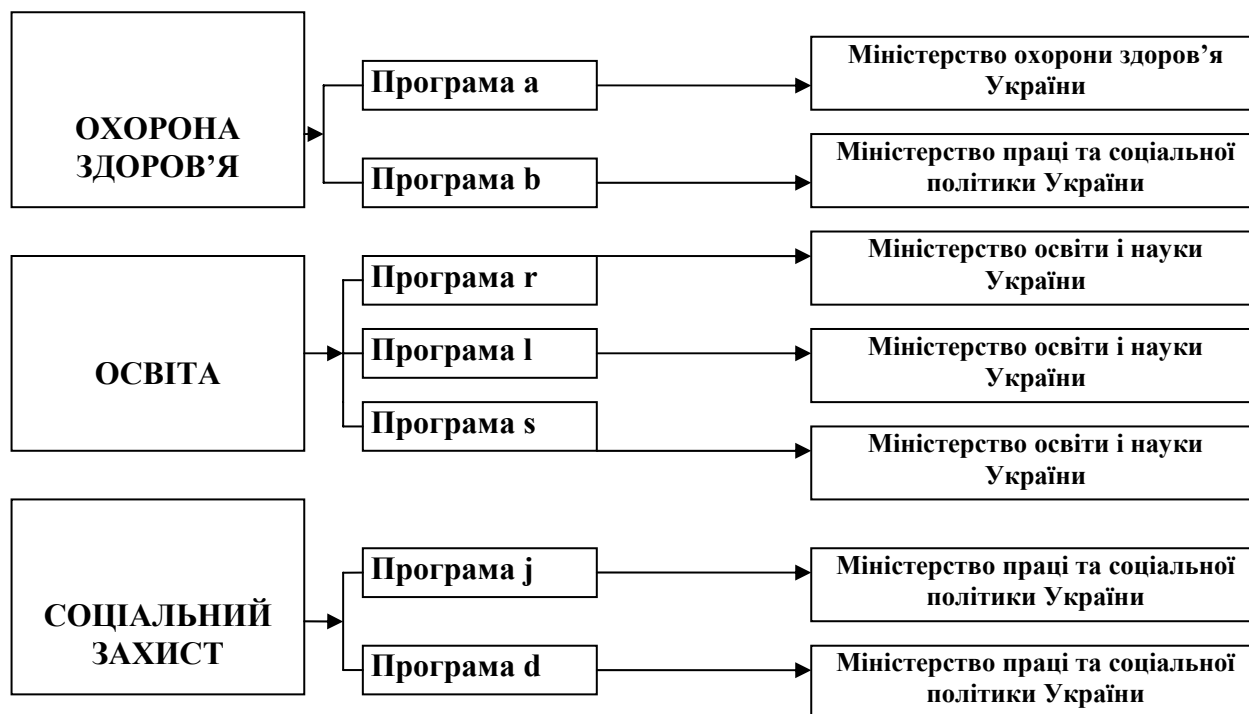


Схема відображення бюджетних видатків у проекті закону про державний бюджет на 2008 рік, поданого 14.09.2007 р.



* В законі України "Про Державний бюджет України на 2008 рік" структуру бюджетних видатків відображено відповідно до практики попередніх років