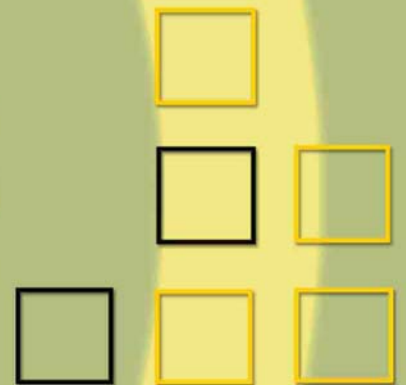




USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОЇ
ФІНАНСОВОЇ ІНІЦІАТИВИ**

**ПОКАЗНИКИ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВОЇ
ІНФРАСТРУКТУРИ У ПРОЕКТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
“ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ
НА 2009 РІК”**



ОСНОВНІ ПАРАМЕТРИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Таблиця 1

Показники	Бюджет на 2009 рік (млрд. грн.)	Відхилення від бюджету 2008 року
Доходи державного бюджету	288,1 млрд. грн.	33,8 % (+72,7 млрд. грн.)
Видатки державного бюджету	302,2 млрд. грн.	30,0 % (+ 69,8 млрд. грн.)
Дефіцит державного бюджету	17,4 млрд. грн.	-7,4 % (- 1,4 млрд. грн.)
Міжбюджетні трансферти	68,5 млрд. грн.	14,9 % (+ 8,9 млрд. грн.)

ДОХОДИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

- Поданий на розгляд Верховної Ради України проект Державного бюджету на 2009 рік вперше починаючи з 1994 року не містить статей, які в той чи інший спосіб вносять зміни в діюче податкове законодавство. Це є позитивним кроком на шляху стабілізації податкового законодавства, що сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості країни.
- Доходи державного бюджету в цілому відповідають основним макроекономічним і фіскальним показникам, які було використано при розробці проекту Державного бюджету України на 2009 рік. Зростання доходів у 2008 році зумовлено в основному чинниками макроекономічного характеру: зростанням номінального ВВП та збереженням досить значних обсягів імпорту.

ВИДАТКИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

- Поділ державного бюджету за напрямками використання коштів з року в рік майже не зазнає змін (Додаток 1).
- Видатки соціального спрямування у державному бюджеті заплановані у сумі 100,8 млрд. грн. (+24,2 млрд. грн., або +31,6 %) (Додаток 2). Це збільшення на 53,0 % складається із пенсійних виплат та компенсації знецінених заощаджень. Решта, в основному, пояснюється підвищенням заробітної плати та оплати комунальних послуг та енергоносіїв.
- Видатки на заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень визначені у сумі 9,0 млрд. грн., що на 50 % більше ніж у поточному році. Із цієї суми 4 млрд. грн. пропонується здійснювати за рахунок надходжень від приватизації державного майна. Це не відповідає економічній суті таких надходжень, які мають спрямовуватись у інвестиції з метою отримання вигід у майбутньому, зокрема, на енергозберігаючі заходи.
- Вдвічі, або до 8,7 млрд. грн. збільшено компенсацію НАК «Нафтогаз України» різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням. Це свідчить про подальше стримання державою тарифів на оплату населенням енергоносіїв.

- Видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для бюджетних установ збільшено на 21,1 %, або до 3 млрд. грн. При цьому, у проекті Закону збережено норму щодо необхідності розпорядникам коштів державного та місцевих бюджетів економії енергоносіїв щонайменш як на 10 відсотків. Це є основою для заохочення керівників органів місцевого самоврядування до здійснення заходів з енергозбереження, в тому числі шляхом впровадження нових фінансових механізмів.
- Видатки розвитку на 2009 рік заплановані у сумі 68,7 млрд. грн. (+14,8 млрд. грн., або +27,5 % до плану на 2008 рік), але їх частка зменшилася на 0,5 в.п. і становить 22,7 %.
- У проекті закону видатки розвитку передбачені як безпосередньо видатки державного бюджету, так і у вигляді трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів. Видатки розвитку місцевих бюджетів, що будуть здійснені за рахунок трансфертів з державного бюджету, складають 4,2 млрд. грн. (Додаток 3).
- Найбільші частки видатків розвитку¹ належать Мінпаливенерго (17 % порівняно з 9,3 % у 2008 р.), Мінагрополітики (12,2 % порівняно з 14,4 % у 2008 р.), Державній службі автомобільних доріг (11,4 % порівняно з 13,1 % у 2008 р.), Міноборони (10,0 % порівняно з 3,7 % у 2008 р.), Мінвуглепрому (8,5 % порівняно з 12,8 % у 2008 р.), субвенціям місцевим бюджетам (2,7 % порівняно з 10,7 % у 2008 р.) (Додаток 4).

Однак видатки розвитку Міністерства житлово-комунального господарства зменшилися на 0,9 млрд. грн. Тому їх частка становить 0,1 % порівняно із закладеною у 2008 році часткою 1,8 %. Це є наслідком того, що видатки на реалізацію Загальнодержавної програми реформування житлово-комунального господарства у сумі 0,3 млрд. грн. та ліквідацію наслідків підтоплення у сумі 0,1 млрд. грн., або на рівні поточного року, передано в дотацію вирівнювання. Причому, в дотації цей обсяг зменшено на 550,0 млн. грн., або на 67,3 %.

- Видатки, що повністю або частково можуть бути використані на розвиток житлово-комунального господарства та енергетичної галузі, включаючи розвиток мережі і утримання автомобільних доріг і енергозбереження у проекті Державного бюджету на 2009 рік передбачені у сумі 9,4 млрд. грн., або 3,1 % від усіх видатків (Додаток 5). Порядки та напрями розподілу цих коштів, зокрема, між державним та місцевими рівнями будуть розглядатись Кабінетом Міністрів України після затвердження Закону про державний бюджет.

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ

- Прогноз Міністерства фінансів по доходах місцевих бюджетів на 2009 рік становить 97,0 млрд. грн. (без урахування трансфертів), або 134,3 % до плану на 2008 рік.

За розрахунками експертів ІБСЕД цей прогноз завищено на 0,3 млрд. грн. Зокрема, під час розрахунку надходжень від податку на доходи фізичних осіб, не було враховано зміни на 5 % ставки податку для шахтарів згідно Закону України „Про підвищення престижності шахтарської праці”.

В той же час таке завищення не є значним ризиком, оскільки по більшій частині місцевих бюджетів, як показує практика попередніх років, воно буде покриватися за рахунок перевищення темпів зростання заробітної плати над закладеними в прогнозі. До групи ризику увійдуть малі міста з невеликою кількістю населення, а також муніципалітети депресивних регіонів.

¹ Без урахування субвенцій, що фінансуються через відповідних головних розпорядників коштів державного бюджету.

ІБСЕД направлено листа Асоціації міст України та Комітету ВРУ з питань бюджету для виправлення цієї ситуації.

- Видатки місцевих бюджетів порівняно з показниками 2008 року збільшено на 31,7 млрд. грн., або на 26,0 %. Їх обсяг з урахуванням міжбюджетних трансфертів за прогнозом Міністерства фінансів у 2009 році складе майже 153,0 млрд. грн.
- У проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» загальний обсяг трансфертів із державного до місцевих бюджетів (дотації та усі види субвенцій) становить 68,5 млрд. грн., що більше на 8,9 млрд. грн., або на 14,9 % проти показників бюджету на 2008 рік.

При плануванні бюджету на 2009 рік відбулись кардинальні зміни у системі міжбюджетних відносин – значну частину субвенцій, а також окремі види централізованих закупівель міністерств включено до дотації вирівнювання (всього включено - 7 програм державного бюджету, 19 субвенцій та 2 додаткові дотації).

За таких умов, порівняно з показниками затвердженими на 2008 рік зменшився загальний обсяг субвенцій з державного бюджету місцевим на 2,5 млрд. грн. (на 8,1 %), а обсяг дотації вирівнювання зріс у 1,4 рази до 40,2 млрд. грн. Однак в співставних умовах обсяг дотації вирівнювання порівняно з показниками бюджету 2008 року зріс лише на 5,0 млрд. грн., або на 17,4 %. Ця цифра і є ілюстрацією реального збільшення дотації вирівнювання і відповідності обсягу такої дотації показнику індексу інфляції (+9,5 %), приросту ціни на енергоносії (+13,2 %) та приросту мінімальної заробітної плати (+38,2 %). Прихований дефіцит при умові збереження статус-кво цього року, лише на утримання бюджетних установ за оцінкою експертів становить 2,5 млрд. грн.

РИЗИКИ

- У проекті Закону встановлено, що державні гарантії можуть бути надані на суму 8,5 млрд. грн., крім того, вони можуть збільшуватись по Державній службі автомобільних доріг України ще в межах 24,5 млрд. грн. Водночас збережено норму щодо заборони надання гарантій Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування (крім гарантій за кредитами, які надаються міжнародними фінансовими організаціями або на умовах співфінансування разом із міжнародними фінансовими організаціями). Це порушує діючі норми Бюджетного кодексу та пропонувані зміни до нього (Додаток 6) та обмежує можливості місцевої влади щодо розвитку інфраструктури через залучення кредитних ресурсів у 2009 році.
- Надходження від приватизації державного майна визначені у сумі 8,5 млрд. грн., або майже на рівні затвердженого показника на 2008 рік. Зазначені кошти пропонується спрямувати: 4,0 млрд. грн. – на заходи щодо поступової компенсації громадянам втрат від знецінення грошових заощаджень; решту коштів – Міністерству палива та енергетики; на державні капітальні вкладення на реалізацію Чорнобильської будівельної програми; на здійснення інших витрат без визначення напрямів спрямування. Втім за 7 місяців 2008 року виконання становить 0,3 млрд. грн., або 3,9 відсотка плану

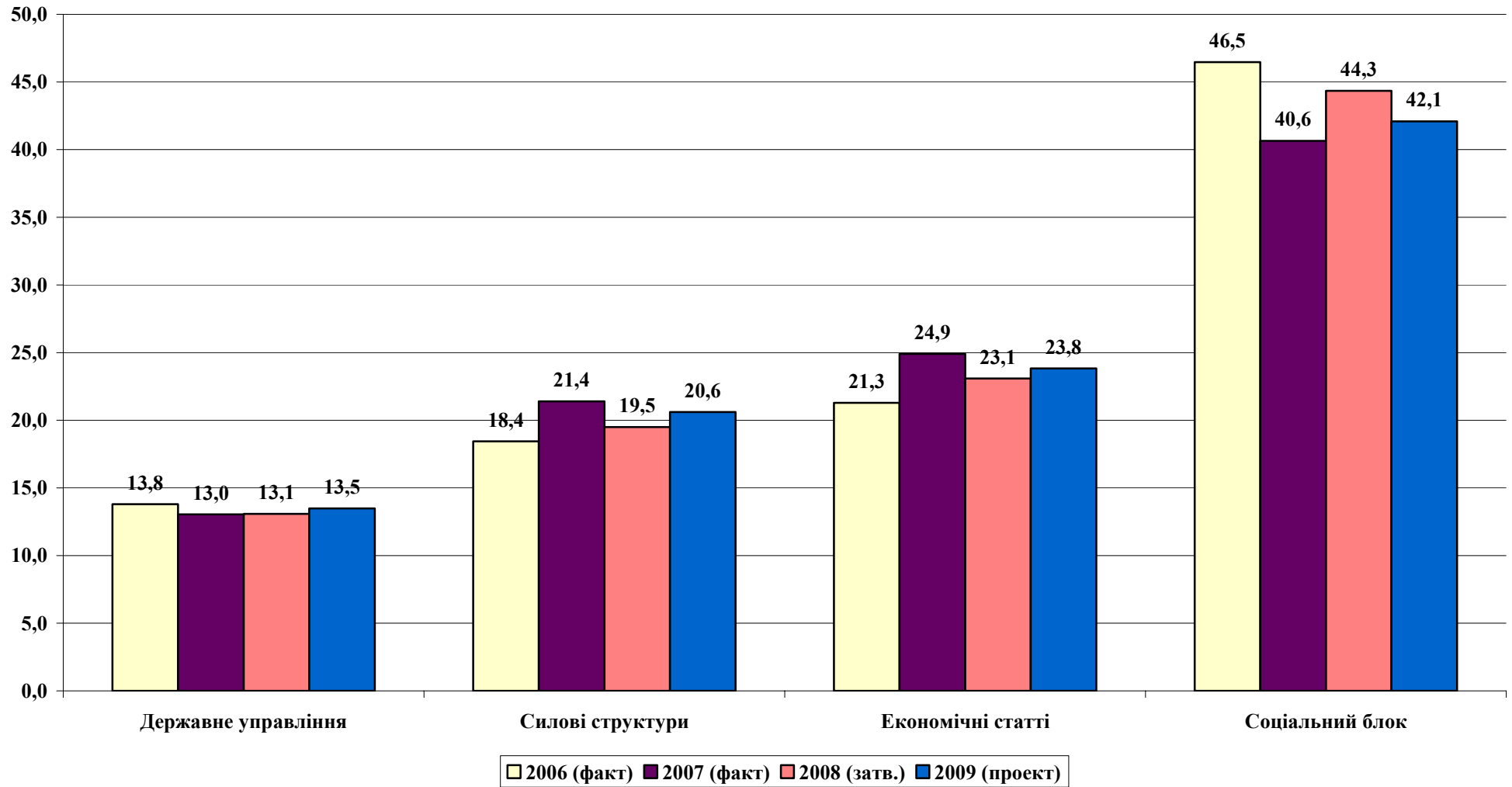
ПОЗИТИВНІ ЗМІНИ, ЩОДО ЗБІЛЬШЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:

- В дотацію вирівнювання включено видатки місцевих бюджетів на виконання загальнодержавної програми реформування житлово-комунального господарства, в тому числі на здешевлення кредитів для виконання цієї програми, а також видатки на реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості (загальний обсяг становить майже 350,0 млн. грн.). Про необхідність здійснення такого кроку

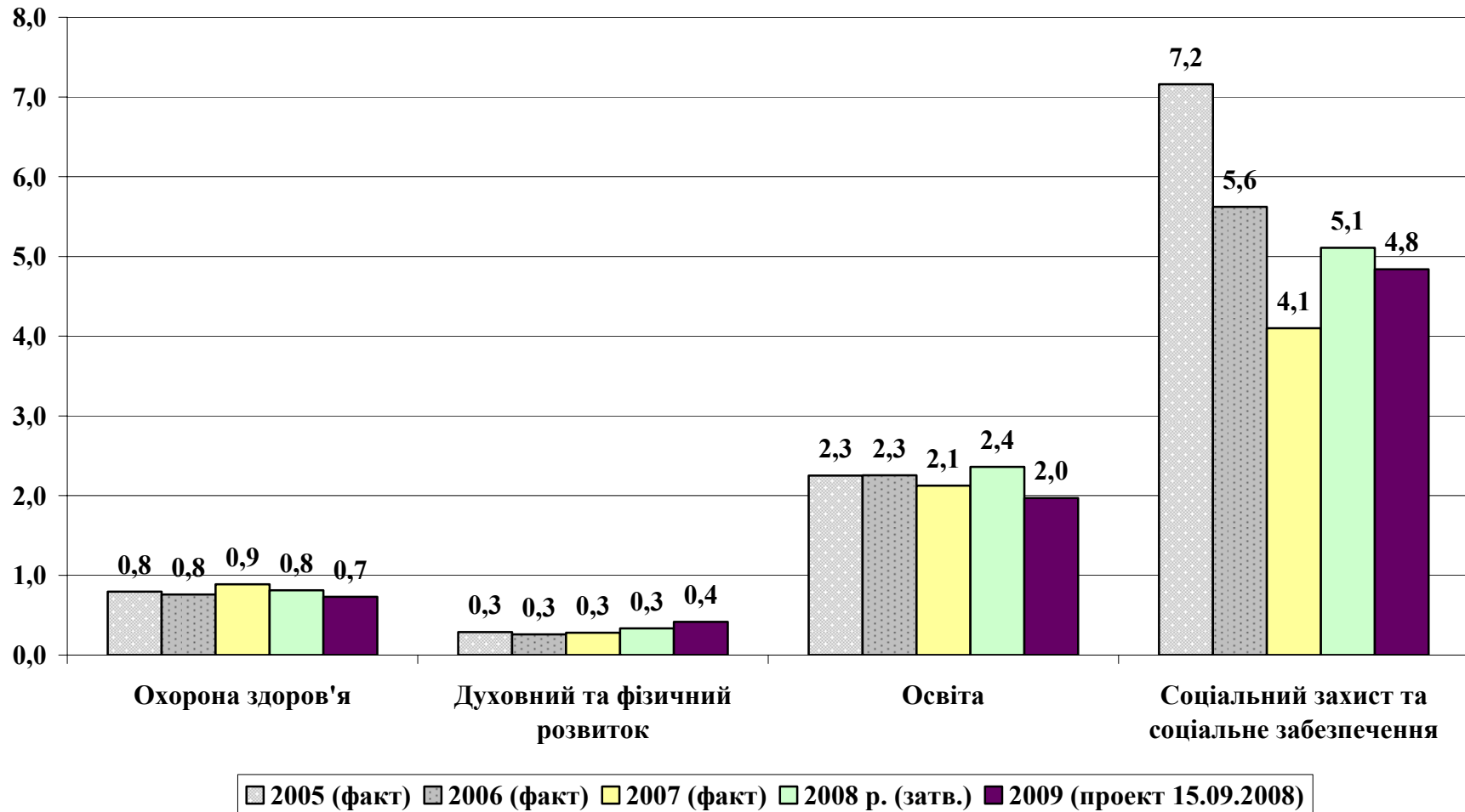
неодноразово наголошувалось експертами ІБСЕД та учасниками фінансово-економічних форумів. Водночас, їх розподіл здійснено виходячи із наявної чисельності жителів даного регіону, при цьому не береться до уваги регіональні особливості (матеріально-технічний стан мережі установ ЖКГ, потреба в будівництві нових об'єктів). Враховуючи, що на одного жителя припадає 7,6 грн., сума для реформування житлово-комунального господарства для малих та середніх міст не буде досить значною.

- У проекті закону здійснено розподіл субвенції на соціально-економічний розвиток для бюджетів міст районного значення та селищ міського типу (всього 475 бюджетів) на загальну суму 666,7 млн. грн., що має позитивно відобразитись у на розвитку малих міст та підвищить прозорість розподілу коштів між рівнями бюджетної системи.
- Включення окремих субвенцій спеціального фонду (на оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, будівництво та розвиток мережі метрополітенів, придбання вагонів для комунального електротранспорту) до складу дотації вирівнювання, надасть можливість у 2009 році розпочати здійснення таких заходів. У попередні 3 роки джерелом фінансування зазначених видатків були надходження від продажу землі під об'єктами, які підлягають приватизації. Такі надходження до державного бюджету не надходили і відповідно видатки не здійснювались.

Структура видатків Державного бюджету України на 2006-2009 рр.
за напрямками використання коштів, %%



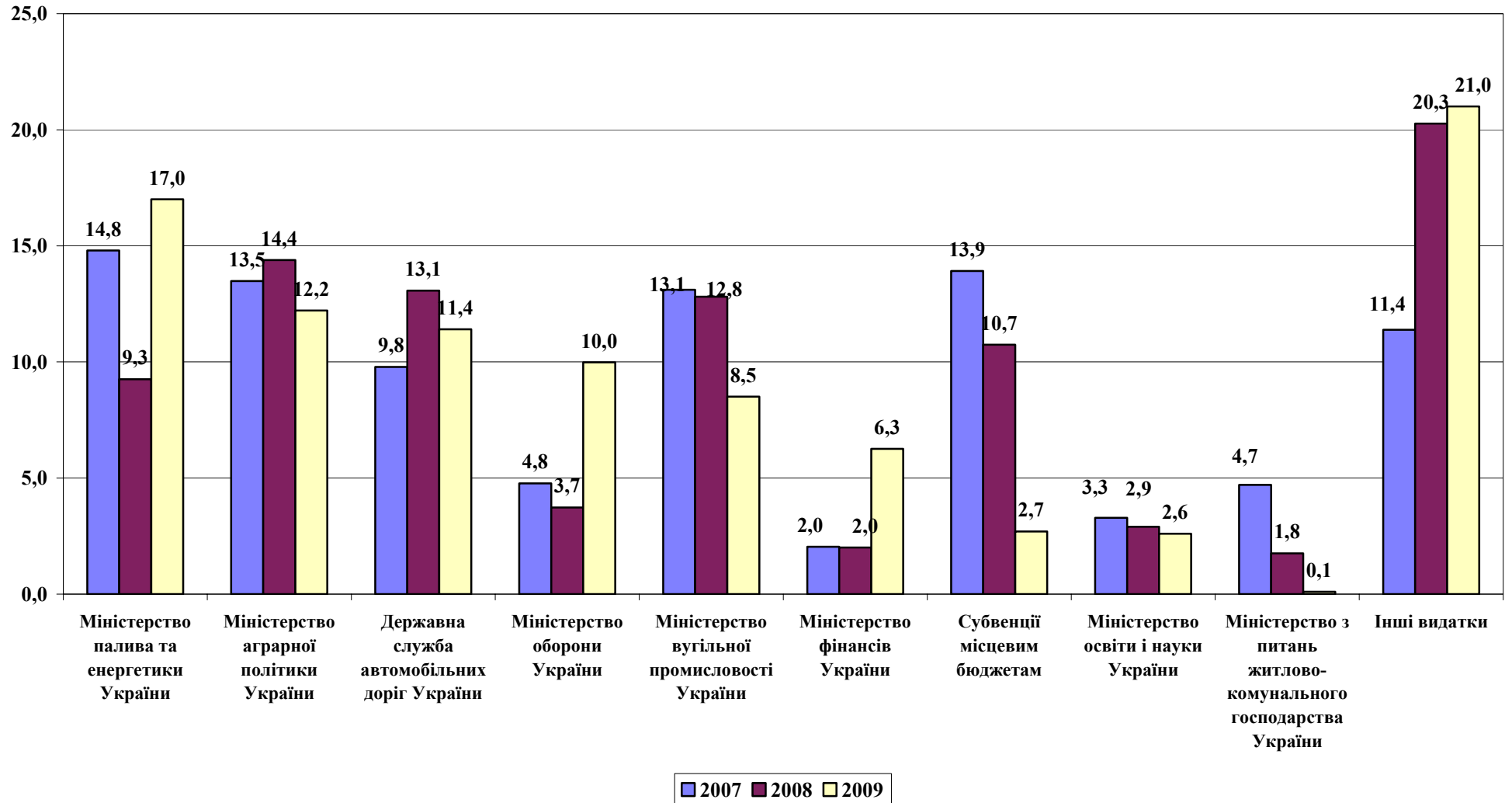
**Видатки соціального спрямування Державного бюджету України
за 2005-2009 роки у %% до ВВП**



Видатки розвитку місцевих бюджетів, що будуть здійснені за рахунок трансфертів з державного бюджету

Показники	Проект на 2009 рік
<i>Разом</i>	4 166,9
<i>Субвенції та програми, які включені в дотацію вирівнювання</i>	2 712,3
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток	1 125,0
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток	333,3
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво та розвиток мережі метрополітенів	221,4
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв)	133,6
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення рекреаційних зон, меморіальних та музейних комплексів, а також розвиток історико-культурних пам'яток та заповідників	118,0
Субвенція на виконання програми "Золота підкова Черкащини"	50,0
Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Львів на відновлення історичної спадщини міста	57,7
Субвенція з державного бюджету на проведення комплексу робіт із створення пам'ятників Івану Мазепі та Карлу XII, ремонту та реставрації історико-культурного заповідника "Поле Полтавської битви"	15,0
Обласному бюджету Сумської області на меморіал "Конотопська битва"	45,0
проведення заходів, пов'язаних з підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу	252,4
Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Одеси на соціально-економічний розвиток	20,0
Загальнодержавна програма реформування житлово-комунального господарства в т. ч. на здешевлення кредитів для виконання цієї програми	300,0
Реформування та розвиток комунального господарства у сільській місцевості	40,9
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію програми "Школи майбутнього"	15,0
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів районів	161,6
Субвенція з державного бюджету на придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості	70,0
<i>Субвенції з державного бюджету</i>	1 208,0
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток міст районного значення та селищ міського типу - районних центрів	666,7
Субвенція з державного бюджету міському бюджету міста Запоріжжя на будівництво автотранспортної магістралі через річку Дніпро у м. Запоріжжя	461,4
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування проектів транскордонного співробітництва	50,0
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток соціально-економічної сфери міста Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України	29,9

Порівняння структури видатків розвитку за основними розпорядниками, %%



Видатки державного бюджету на 2009 рік, що пропонується спрямувати (або можуть бути спрямовані) на розвиток житлово-комунального господарства енергетичної галузі, включаючи розвиток мережі і утримання автомобільних доріг і енергозбереження

тис.грн.

Код програмної класифікації видатків та кредитування	Найменування показників згідно з класифікацією видатків та кредитування державного бюджету	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом
2700000	Міністерство з питань житлово-комунального господарства України	50 500,0	1 300,0	51 800,0
2701060	Питна вода України	50 000,0		50 000,0
2701610	Фінансування заходів по забезпеченню впровадження та координації проекту розвитку міської інфраструктури	500,0	1 300,0	1 800,0
2760000	Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (загальнодержавні видатки)	666 748,2		666 748,2
2761210	Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток міст районного значення та селищ міського типу - районних центрів	666 748,2		666 748,2
6360000	Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів		20 000,0	20 000,0
6361040	Державна підтримка заходів з енергозбереження через механізм здешевлення кредитів		20 000,0	20 000,0
1100000	Міністерство палива та енергетики України	188,4	903 730,5	903 918,9
1101390	Будівництво енергоблоків атомних, гідроакumuлюючих, інших електростанцій, підстанцій, теплоелектроцентралей, будівництво, реконструкція і ремонт ліній електропередачі, а також здешевлення кредитів на створення запасів твердого палива для теплоелектростанцій		898 500,0	898 500,0
1101630	Впровадження Програми реформування та розвитку енергетичного сектора	188,4	5 230,5	5 418,9
3110000	Державна служба автомобільних доріг України		7 196 067,2	7 196 067,2
3111020	Розвиток мережі і утримання автомобільних доріг загального користування		6 696 067,2	6 696 067,2
3111060	Будівництво та реконструкція об'їзних автомобільних доріг навколо міст підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу		500 000,0	500 000,0
3510000	Міністерство фінансів України (загальнодержавні видатки)		318 160,1	318 160,1
3511650	Проведення структурних реформ в енергетичному секторі		318 160,1	318 160,1
5000000	Державний комітет України по водному господарству	139 036,0	73 200,0	212 236,0
5001080	Комплексний протипаводковий захист в басейні р. Тиса у Закарпатській області	139 036,0	73 200,0	212 236,0

Всього видатків		856 472,6	8 512 457,8	9 368 930,4
<i>у %% від усіх видатків бюджету</i>		<i>0,3</i>	<i>16,5</i>	<i>3,1</i>
6240000	Державне агентство України з інвестицій та інновацій		-36 605,0	-36 605,0
6241080	Повернення кредитів, наданих у 2007 році на реалізацію інноваційних та інвестиційних проектів в галузях економіки, у першу чергу з впровадження передових енергозберігаючих технологій і технологій з виробництва альтернативних джерел палива		-36 605,0	-36 605,0
600000	Фінансування за активними операціями		-36 605,0	-36 605,0
601000	Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю		-36 605,0	-36 605,0
601200	Розміщення коштів на депозитах або придбання цінних паперів		-36 605,0	-36 605,0

Норми Бюджетного кодексу, що регулюють надання гарантій державних і місцевих гарантій

Чинна редакція Бюджетного кодексу України	Запропоновані зміни до Бюджетного кодексу України (проект)
<p>Стаття 17. Гарантії щодо виконання боргових зобов'язань</p> <p>1. Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим в особі Міністра фінансів Автономної Республіки Крим та міські ради в особі керівників їх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно у межах повноважень, встановлених відповідно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет.</p> <p>...</p>	<p>Стаття 17. Гарантії щодо виконання боргових зобов'язань</p> <p>1. Державні гарантії в забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України може надавати Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України виключно у межах повноважень, визначених законом про Державний бюджет України.</p> <p>2. Місцеві гарантії можуть надаватися за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної міської ради (якщо воно приймається не менш як трьома чвертями від загальної кількості депутатів відповідної ради) в забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання у комунальному секторі економіки, що розташовані на території Автономної Республіки Крим, відповідного міста та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.</p> <p>...</p>



Цей продукт підготовлено за підтримки Американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку. Зміст продукту є відповідальністю Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) і не обов'язково збігається з поглядами USAID або уряду США.