



РЕКОМЕНДАЦІЇ ВОСЬМОГО ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ФОРУМУ «СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПЕРЕДУМОВИ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В 2012 - 2014 РОКАХ»

14 жовтня 2011 року в м. Києві відбувся восьмий Фінансово-економічний форум «Соціально-економічні передумови місцевого розвитку в 2012 – 2014 роках».

Захід був організований Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) у рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи» (MFSI) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Форум відбувся під керівництвом Голови Комітету Верховної Ради з питань бюджету п. Баранова В. О. та Радника Президента України п. Максюті А. А. Серед учасників були представники Координаційного центру з упровадження економічних реформ при Президентіві України, Міністерства з питань житлово-комунального господарства України, Державної фінансової інспекції, Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України, Публічного акціонерного товариства акціонерний банк «Укргазбанк», Асоціації міст України, Представництва в Україні Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), інших державних установ, наукових кіл, міжнародного експертного середовища, громадського сектора та засобів масової інформації України.

Актуальність заходу зумовлена процесом розгляду проекту Закону про Державний бюджет України на 2012 рік та програм місцевого розвитку на найближчі роки.

Головна увага Форуму була приділена обговоренню шляхів зміцнення фінансового потенціалу місцевого самоврядування як на найближчу, так і на середньострокову перспективу та перспектив реформування міжбюджетних відносин.

Учасники Форуму розглянули основні параметри проекту державного бюджету на 2012 рік, особливості його формування та обговорили шляхи можливого вдосконалення. Експерти підняли важливе питання про ризики та перспективи розвитку регіонів України у післякризовий період.

Також у рамках заходу фахівці ознайомилися з позитивними наслідками впровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) у місцевих бюджетах.

Були обговорені такі актуальні питання, як розширення фінансової бази місцевого самоврядування, зокрема реалізація проектів місцевого розвитку на базі державно-приватного партнерства, залучення кредитних ресурсів тощо.

Учасники Форуму наголосили, що практично всі реформи, які проводяться в Україні, стосуються місцевих громад, як то: бюджетна і податкова реформи, реформування медичного забезпечення тощо. Кожна реформа має дві складові – структурні зрушення та фінансові затрати. І сподіватися на успіх реформ можна лише за умови узгодженого розвитку цих складових.

Аналіз проекту бюджету на 2012 рік свідчить про певні позитивні риси законопроекту та підвищення прозорості бюджетного процесу в цілому. Це, насамперед, стосується того факту, що у наступному році зберігаються тенденції 2011 року і законом про бюджет не вносяться зміни до податкового та іншого законодавства. Стосовно підвищення прозорості бюджетного процесу та ефективності використання коштів у перспективі, то, згідно з новою редакцією



Бюджетного кодексу, вперше разом з проектом бюджету подана інформація головних розпорядників щодо їх завдань та очікуваних результатів діяльності на 2012 - 2014 роки. При цьому результати діяльності представлені у вигляді конкретних вимірюваних індикаторів.

Помірний темп приросту доходів державного та місцевих бюджетів на рівні 12,8% відповідає консервативному сценарію розвитку економіки, а також враховує низку законодавчих змін, які вступають у дію з 1 січня 2012 року.

До позитивних аспектів бюджетного планування на 2012 рік також можна віднести те, що у законопроекті відображено розпочату пенсійну реформу. Так, у наступному році планується суттєве скорочення дефіциту Пенсійного фонду, і видатки державного бюджету на його покриття зменшуються на 15,6 млрд. грн., або на 87,6 %.

Передбачається зменшення частки дефіциту державного бюджету у ВВП: вона становитиме 1,6 % проти 2,7 %, запланованих на поточний рік, а також розміру дефіциту, що буде на 31,7 % менше, ніж у поточному році.

Частка витрат на погашення та обслуговування державного боргу у 2012 році залишається майже на рівні поточного року – 20,6 % усіх витрат бюджету, при цьому в попередніх роках вона щорічно збільшувалася.

Однак з фіскальної позиції проект державного бюджету містить певні ризики. Серед них слід зазначити такі:

1) У проекті бюджету передбачено 12,3 млрд. грн. надходжень від повернення кредитів, водночас у 2010 р. план було виконано на 62,1 %, а за 7 міс. поточного року – лише на 15,7 %.

2) Заплановано 10,0 млрд. грн. надходжень від приватизації державного майна (у 2010 р. план за цим показником було виконано на 17,2 %, у поточному році – станом на 01.09.2011 р. навіть дещо перевиконано завдяки продажу «Укртелекому»). Водночас програма приватизації разом з проектом бюджету не розглядається, отже обґрунтування цієї цифри потребує уточнення перед розглядом законопроекту у другому читанні.

3) Для фінансування середньо- та довгострокових програм і проектів соціально-економічного розвитку регіонів у проекті закону передбачено надати Державному фонду регіонального розвитку 2,0 млрд. грн. Водночас джерелом доходів Фонду є понадпланові надходження від приватизації державного майна. Враховуючи застереження, наведені у попередньому пункті, можна наголошувати на значному ризику недонадходження таких коштів.

У частині відносин між державним та місцевими бюджетами слід виділити позитивні новації.

Так, субвенцію на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах (2,4 млрд. грн.), на відміну від 2011 року, розподілено за формулою з визначенням нормативу щоденних відрахувань, що забезпечить її перерахування в автоматичному режимі.

Також місцевим бюджетам передано у вигляді субвенції кошти на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для реалізації заходів державних цільових програм (1,8 млрд. грн.), які раніше використовувалися централізовано Міністерством охорони здоров'я України.



Утім слід зазначити, що практично не зменшується залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного – частка останніх у структурі доходів становить 52,4 % проти 52,7 %, запланованих на 2011 рік. Така ситуація продовжує негативно впливати на активність органів місцевої влади, спрямовану на підвищення доходів місцевих бюджетів.

Узагальнюючі основні характеристики законопроекту, можна відмітити позитивні зрушення та створення умов для сталого розвитку територій, хоча й відмічається необхідність перегляду деяких позицій. Учасники Форуму висловлюють свої пропозиції щодо шляхів урегулювання зазначених питань під час розгляду законопроекту у другому читанні.

Крім того, потребують внесення змін також інші законодавчі та нормативні документи, насамперед ті, що регулюють питання фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Після прийняття Податкового кодексу місцеві бюджети продовжують залежати від загальнодержавних податків, переданих на місцевий рівень, та дотацій і субсидій із державного бюджету. А відтак, проблема зміцнення фінансового ресурсу місцевого самоврядування залишається надзвичайно актуальною для всіх місцевих бюджетів.

Упровадження Податкового кодексу не забезпечило вирішення питання достатнього наповнення фінансового ресурсу місцевого самоврядування через відмову від повномасштабного оподаткування нерухомості, від запровадження місцевих набонок до ставок податку на прибуток підприємств або зарахування частини надходжень цього податку до місцевих бюджетів, а також через уповільнення надходжень єдиного податку внаслідок переходу частини платників єдиного податку на звичайну систему оподаткування, відмову від ринкового збору тощо.

Компенсатором надходжень від цих податків, вочевидь, має стати податок на нерухоме майно. Але стаття 265 Податкового кодексу містить низку положень (визначення бази оподаткування об'єктів, що знаходяться у спільній сумісній власності, високі порогові значення площі нерухомості, що звільняється від оподаткування тощо), які суворо обмежують потенційний обсяг надходжень від оподаткування нерухомого майна, а отже залишають невирішеним питання забезпечення місцевого самоврядування стабільними податковими джерелами надходжень.

Відмова в ході нещодавно проведеної податкової реформи від закріплення значущих дохідних джерел за місцевим рівнем на фоні незначного обсягу їх власного фінансового ресурсу актуалізує питання пошуку альтернативних форм фінансування проектів розвитку місцевої інфраструктури, серед яких місцеві запозичення та гарантії, державно-приватне партнерство та інші.

Але залучення таких ресурсів пов'язане з прийняттям певних довгострокових зобов'язань, у тому числі фінансових, що не регламентується чинним законодавством. Так, статтею 23 Бюджетного кодексу встановлена можливість взяття бюджетного зобов'язання лише за наявності відповідного бюджетного призначення, що затверджується рішенням про місцевий бюджет на один рік.

Усе вищезгадане стримує реалізацію проектів розвитку місцевої інфраструктури, нормативна вартість та обсяг робіт яких перевищують відповідні доступні бюджетні ресурси одного бюджетного року.



Таким чином, урахувавши, що сталий місцевий розвиток неможливий без створення відповідних соціально-економічних передумов, нагальним є ефективне використання наявних та створення умов для залучення додаткових фінансових джерел, а також упровадження механізмів оптимального використання ресурсів. З цією метою учасники Форуму надають такі **рекоме н д а ц і ї**.

I. Щодо збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів для створення соціально-економічних передумов місцевого розвитку.

1. З метою збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів доцільно змінити базу оподаткування податком на нерухоме майно, визначивши базою оподаткування все без винятку майно, розташоване на території відповідних місцевих рад, а також передбачити оподаткування об'єкта нерухомого майна незалежно від статусу або кількості його власників.

2. Для координації дій місцевих органів податкової адміністрації та місцевих органів влади, з метою нарощування доходів бюджетів усіх рівнів у пояснювальній записці до закону про Державний бюджет України наводити річні розрахункові обсяги надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку у розрізі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва і Севастополя.

3. Ураховуючи, що наразі актуальним залишається питання пошуку джерел для фінансування потреб громад на належному рівні, зокрема щодо фінансового забезпечення такого стратегічно важливого питання, як енергетичне, необхідно створити правові, економічні та організаційні умови фінансування заходів з енергозбереження через використання фіскальних механізмів заохочення суб'єктів господарювання у здійсненні інвестицій в енергозберігаючі технології.

З цією метою необхідно внести зміни до Податкового кодексу та закону «Про місцеве самоврядування в Україні», які б передбачали надання місцевим органам влади повноважень в частині застосування фіскальних механізмів щодо суб'єктів господарювання усіх форм власності для заохочення здійснення витрат на енергозберігаючі технології. Такі фіскальні механізми можуть включати: надання права на отримання часткового відшкодування сум, витрачених суб'єктами господарювання на енергозберігаючі технології; надання права місцевим органам влади на встановлення пільги зі зменшення суми податкового зобов'язання зі сплати податку на прибуток суб'єкта господарювання, на суми, витрачені цим суб'єктом господарювання на енергозберігаючі технології.

4. Сприяти збільшенню кількості джерел надходжень до бюджету розвитку, а саме шляхом зарахування частини податку на прибуток підприємств (крім державної та комунальної власності) обсягом не менше, ніж 10%.

5. Створити умови для розвитку ділової активності та фінансової самодостатності закладів бюджетної сфери, дозволивши їм надавати додаткові соціальні послуги населенню на платній основі.

6. Передбачити субвенцію місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, що вироблялася, транспортувалася та постачалася населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії тарифам, що затверджувалися або погоджувалися відповідними органами державної влади. Враховуючи, що за даними Асоціації міст України обсяг такої заборгованості складає 7 млрд. грн., однак розуміючи обмеженість фінансового ресурсу, доцільно прийняти норму щодо щорічного урахування такої субвенції до повного погашення боргу.



7. Учасники Форуму погоджуються з розрахунками Асоціації міст України щодо обсягу додаткових фінансових потреб сфери житлово-комунального господарства у сумі 11 млрд. грн., у тому числі: надання державної підтримки для будівництва (придбання) доступного житла (1,8 млрд. грн.); забезпечення лічильниками обліку води та теплової енергії (1 млрд. грн.); надання державної підтримки для реалізації інвестиційних проектів з технічного переоснащення та капітального ремонту будинків в яких утворюються ОСББ (525 млн. грн.); реконструкція та будівництво централізованих систем водовідведення (1,5 млрд. грн.); капітальний ремонт та модернізація ліфтового господарства (1,9 млрд. грн.); реалізація інвестиційних проектів з енергозбереження, розвитку та реконструкції систем тепlopостачання (458 млн. грн.); капітальний ремонт гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад (124,5 млн. грн.); розробка містобудівної документації (251 млн. грн.); придбання вагонів комунального електротранспорту (319 млн. грн.); компенсація витрат, пов'язаних з перекиданням води у маловодні регіони каналами та водогонами (700 млн. грн.); створення фонду житла соціального призначення (100 млн. грн.) та ін.

8. Підтримати пропозицію Асоціації міст України в частині фінансування Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 - 2015 роки (Постанова КМУ від 29.11.2010 р. № 1090; загальний обсяг 630 млн. грн.).

II. Щодо узгодження законодавчих актів у частині прийняття довгострокових фінансових зобов'язань та здійснення місцевих запозичень

1. Ураховуючи, що Закон України «Про державно-приватне партнерство» передбачає прийняття довгострокових (більше одного року) зобов'язань державними партнерами, в тому числі й фінансових, а при цьому джерелом виконання фінансових зобов'язань є кошти бюджету, які витрачаються тільки відповідно Бюджетного кодексу України, чинна редакція якого не передбачає такого права, необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу, які врегулюють питання прийняття державою, Автономною Республікою Крим і територіальними громадами міст довгострокових фінансових зобов'язань в рамках державно-приватного партнерства, визначать їх статус та порядок виконання.

2. Чинна редакція Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Кабінетом Міністрів України (Постанова КМУ № 110 від 16.02.2011 р.), передбачає, що запозичення можуть здійснюватись у формі укладення договорів позики (кредитних договорів), але лише з фінансовими установами. Разом з тим, Цивільний кодекс України передбачає можливість надання кредиту як авансу, попередньої оплати, відстрочення або розстрочення оплати товарів, робіт або послуг (комерційний кредит), при цьому суб'єктний склад кредиторів не обмежується фінансовими установами. При цьому відстрочка платежу до моменту повного завершення робіт є одним із найвигідніших для влади механізмів співпраці з приватними партнерами.

Крім того, відповідно до цього Порядку, від органів самоврядування вимагаються звіти про виконання місцевих бюджетів за останні три роки. Ця норма залишилася від попередньої редакції Порядку, відповідно до якого сума платежів з погашення місцевого боргу, що припадає на будь-який рік, протягом усього періоду його погашення не повинна перевищувати середню щорічну суму надходжень бюджету розвитку за останні три роки, що передують року прийняття рішення, без урахування коштів, які надійшли від запозичень. Зараз такого обмеження немає, отже надання звітів за три роки є недоцільним і лише ускладнює процедуру здійснення запозичень.



Тому необхідно внести зміни до Порядку здійснення місцевих запозичень, затвердженого Постановою КМУ № 110 від 16.02.2011 року, визначивши, що місцеві запозичення можуть здійснюватися у формах, передбачених законодавством, вилучити вимоги про надання звітів про виконання місцевих бюджетів за останні три роки та переглянути питання відповідності норм цієї постанови іншим вимогам Бюджетного кодексу.

III. Щодо підвищення ефективності використання місцевих ресурсів

1. Враховуючи, що відсутність затверджених державних стандартів та нормативів призводить до значних розбіжностей в обрахунках фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, що здійснюються Міністерством фінансів та органами місцевої влади, прискорити розробку і затвердження державних стандартів та нормативів бюджетних послуг. Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу дотації вирівнювання, визначати шляхом розрахунку на підставі державних стандартів і нормативів, які встановлюються законом.¹

2. Забезпечити реформування законодавчо визначених соціальних пільг, включаючи відмову від відомчого характеру їх надання, упровадити механізм адресності пільг та соціальної допомоги на підставі Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, з використанням електронної соціальної картки.

3. Забезпечити вирішення проблем, пов'язаних із тимчасовою (сезонною) неплатоспроможністю місцевих бюджетів, шляхом внесення змін до Порядку покриття тимчасових касових розривів, у першу чергу щодо зменшення у періоди сезонного зниження розміру щоденних відрахувань на погашення позики, а також щодо врахування залишків коштів розпорядників коштів не по всіх рахунках, а лише по тих, де обліковуються захищені видатки.

4. З метою оптимізації видаткових повноважень органів місцевого самоврядування визначити джерелом фінансування управлінь праці та соціального захисту населення, відділів ведення Державного реєстру виборців, управлінь державної реєстрації кошти державного бюджету, оскільки зазначені установи виконують суто державні повноваження.

5. Спростити механізм проведення Держказначейством бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

6. Підвищити контроль за діяльністю бюджетних установ і організацій на основі механізму публічного розповсюдження фінансової інформації за всіма джерелами доходів і витрат.

7. З метою підвищення ефективності бюджетних витрат, у межах державного експерименту продовжити роботу з упровадження програмно-цільового методу формування місцевих бюджетів. Для ефективного переходу всіх місцевих бюджетів на ПЦМ-бюджетування провести такі першочергові заходи:

- удосконалити методологічну базу ПЦМ-бюджетування, в тому числі регламентувати, що у системі результативних показників бюджетних програм обов'язково визначаються

¹ За даними Асоціації міст України прихований дефіцит місцевих бюджетів у 2012 році складатиме 32,1 млрд. грн., з них по галузях: державне управління - 4,6 млрд. грн., з яких 1 млрд. грн. безпосередньо для працівників органів місцевого самоврядування, які виконують делеговані державою повноваження; освіта – 10 млрд. грн.; охорона здоров'я – 8,6 млрд. грн.; соціальний захист – 1,7 млрд. грн.; фізкультура і спорт – 1,2 млрд. грн.; а також 6 млрд. грн. - на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери у зв'язку зі зміною розмірів мінімальної заробітної плати та I тарифного розряду ЄТС.



економічний та / або соціальний ефект від проведення капітальних видатків та здійснення заходів з енергозбереження;

- унести зміни до спільних наказів Міністерства фінансів України і галузевих міністерств з метою укрупнення переліку бюджетних програм шляхом введенням підпрограм, скоротити кількість результативних показників, одночасно доповнивши їх завданнями та показниками результативності, що характеризують заходи з енергозбереження;
- Міністерству фінансів України прискорити розробку методики оцінки ефективності бюджетних програм для місцевих бюджетів до кінця 2012 року;
- забезпечити впровадження відповідного програмного забезпечення для обслуговування місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом.

Учасники Форуму відмічають, що реалізація запропонованих заходів створить умови для зміцнення фінансового потенціалу місцевих бюджетів та сприятиме створенню соціально-економічних передумов сталого місцевого розвитку. Тому вони звертаються до Верховної Ради України, Уряду України, органів державної влади, громадських організацій та усіх зацікавлених сторін з пропозицією врахувати вищенаведені висновки, зауваження та рекомендації під час підготовки до другого читання законопроекту «Про Державний бюджет України на 2012 рік», а також при здійсненні іншої законотворчої роботи.