



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ
БЮДЖЕТІВ

Матеріали фінансово-економічного форуму

20 березня 2008 року
м.Київ



«Бюджетна політика 2008-2009 років та середньострокова перспектива розвитку України»

Фінансово-економічний форум

20 березня 2008 року

9.00-9.30	Реєстрація учасників
9.30-9.45	Привітання учасників <i>Андрій Нестеренко</i> - керівник проектів в галузі економічного зростання USAID Вступне слово <i>Ірина Щербина</i> – генеральний директор Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, модератор Форуму
А. Соціальні аспекти бюджетної політики	
9.45-10.00	Соціальна складова бюджетів 2008-2009 років <i>Павло Розенко</i> – заступник Міністра праці та соціальної політики України
10.00-10.15	Соціальний бюджет: міф чи реальність? <i>Елла Лібанова</i> – директор Інституту демографії та соціальних досліджень НАНУ, радник Прем'єр-міністра України
10.15-10.40	Обговорення
10.40-10.50	Брифінг
Б. Структурні реформи	
10.50-11.10	Огляд державних фінансів <i>Олексій Балабушко</i> - економіст представництва Світового Банку
11.10-11.30	Структурні реформи як умова конкурентоспроможності української економіки <i>Анатолій Максютя</i> – Перший заступник Міністра економіки



	України
11.30-11.50	Інфляція та економіка зростання <i>Інна Снівак</i> – Начальник відділу макроекономічного аналізу та прогнозування Національного Банку України
11.50-12.00	Обговорення
12.00-12.10	Брифінг
12.10-12.20	Перерва на каву
В. Бюджетні механізми регіонального розвитку	
12.20-12.40	Взаємозв'язок виконання бюджетних програм з визначеними напрямками реформування житлово-комунального господарства <i>Ірина Запатрина</i> – заступник Міністра житлово-комунального господарства
12.40-13.00	Перспективи розвитку місцевих фінансів у 2008-2009 роках <i>Галина Карп</i> – директор Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України
13.00-13.35	Обговорення
13.35-13.45	Брифінг
13.45-14.00	Підведення підсумків, завершення роботи Фінансово-економічного форуму

Місце проведення: м. Київ, вул. Госпітальна, 4, готель «Русь», 1 поверх, конференц-зал.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

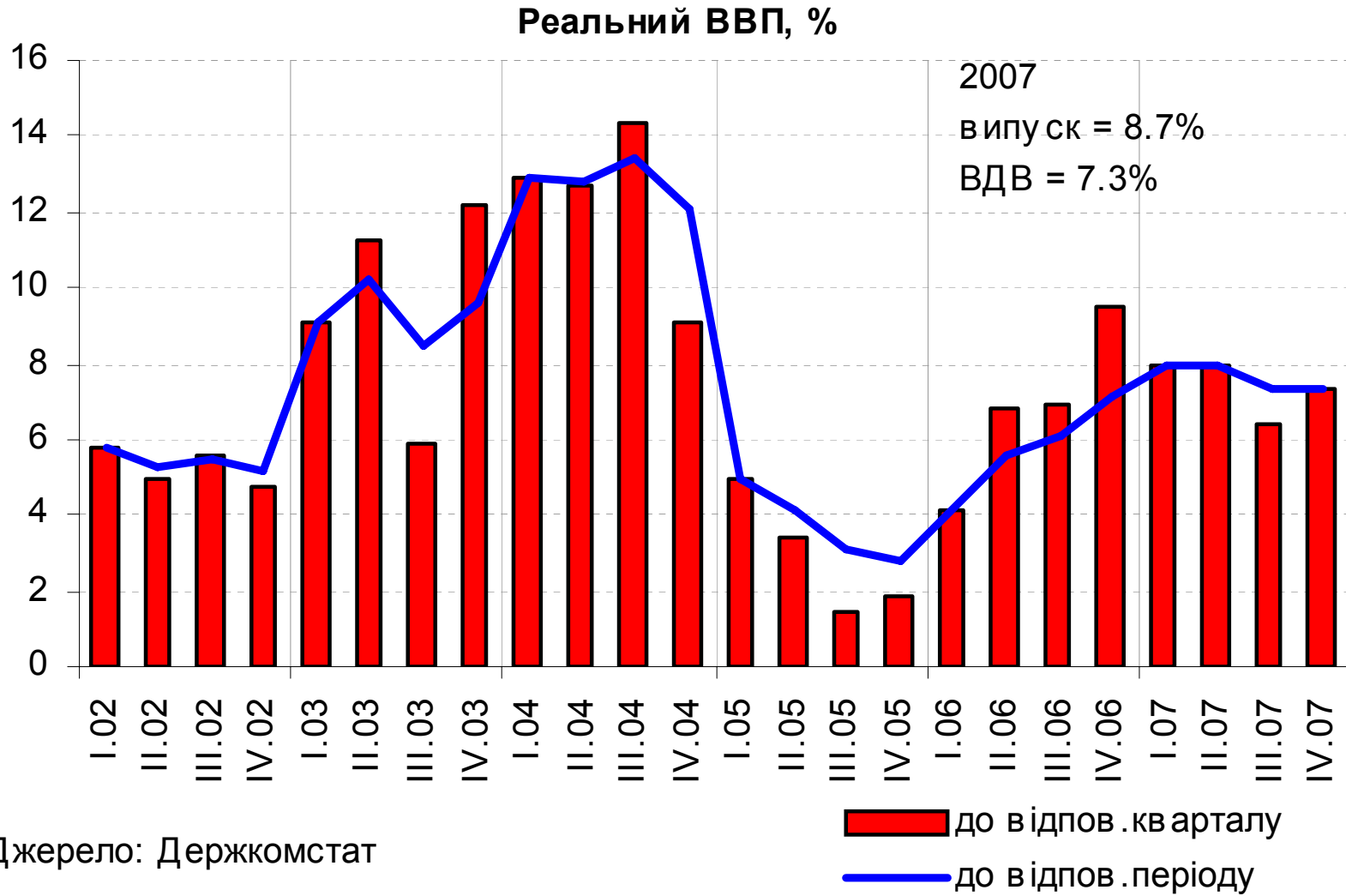
РЕФОРМА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Інфляція та економічне зростання

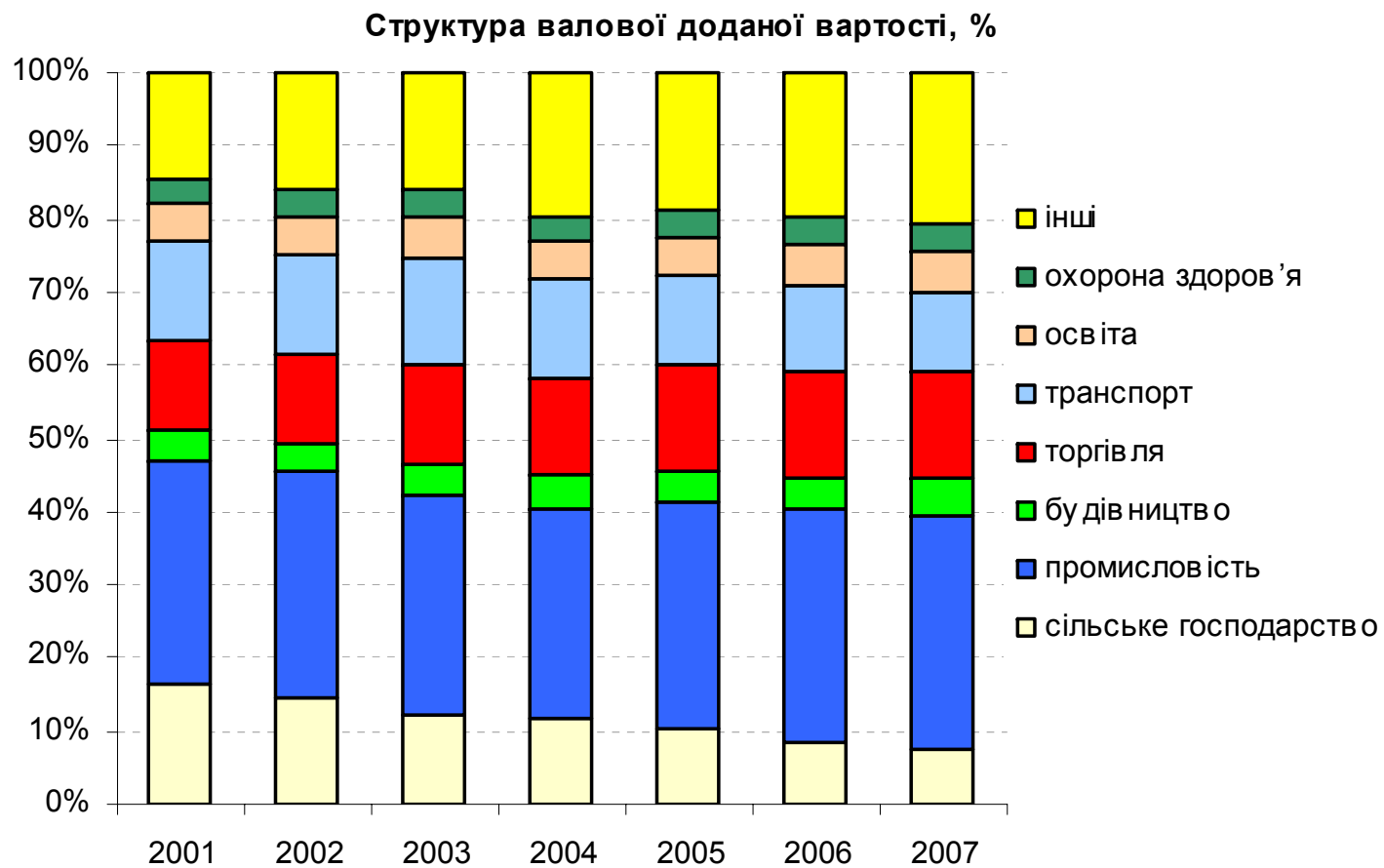
Матеріали до Фінансово-економічного форуму “Бюджетна політика 2008-2009 років та середньострокова перспектива розвитку України”

20 березня 2008

Економічне зростання продовжується високими темпами, проте...

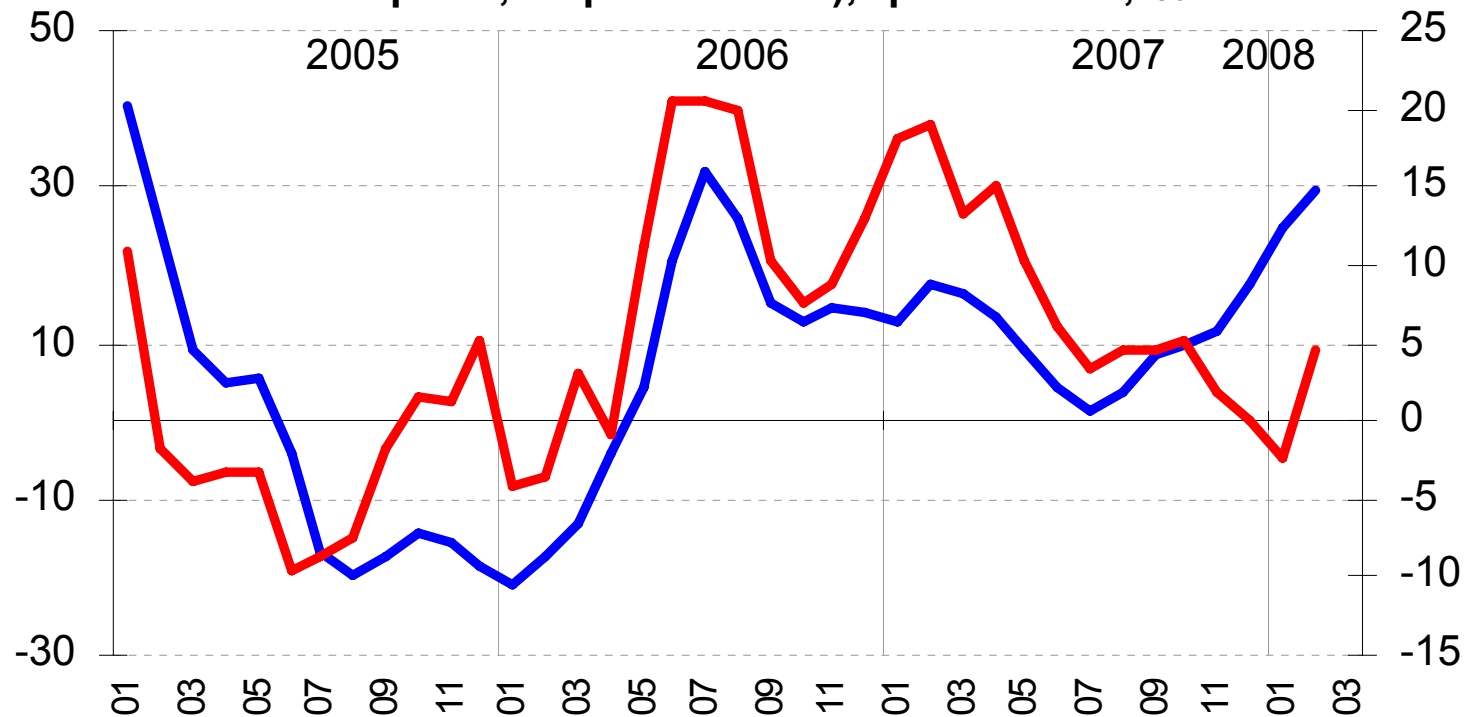


...якісна структура його потребує перереформатування



Розвиток промисловості в значній мірі продовжує залежати від зовнішньої кон'юнктури

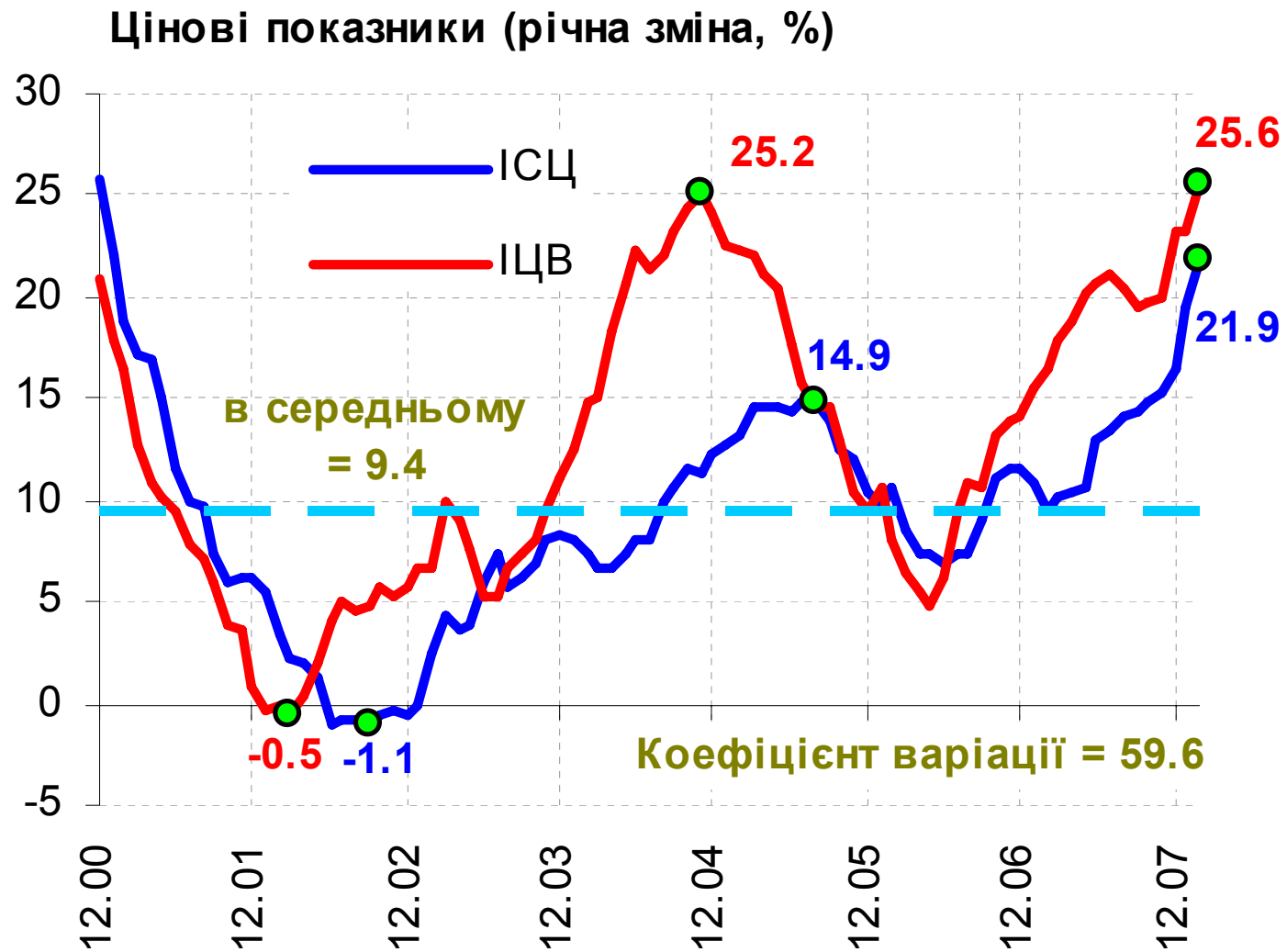
Металургійне виробництво та індекс цін на сталь
(загальний зважений індекс на ринках Північної
Америци, Європи та Азії), річна зміна, %



Джерело: Держкомстат,
CRUspi, власні розрахунки

— ціни на сталь (ліва шкала)
— металургія

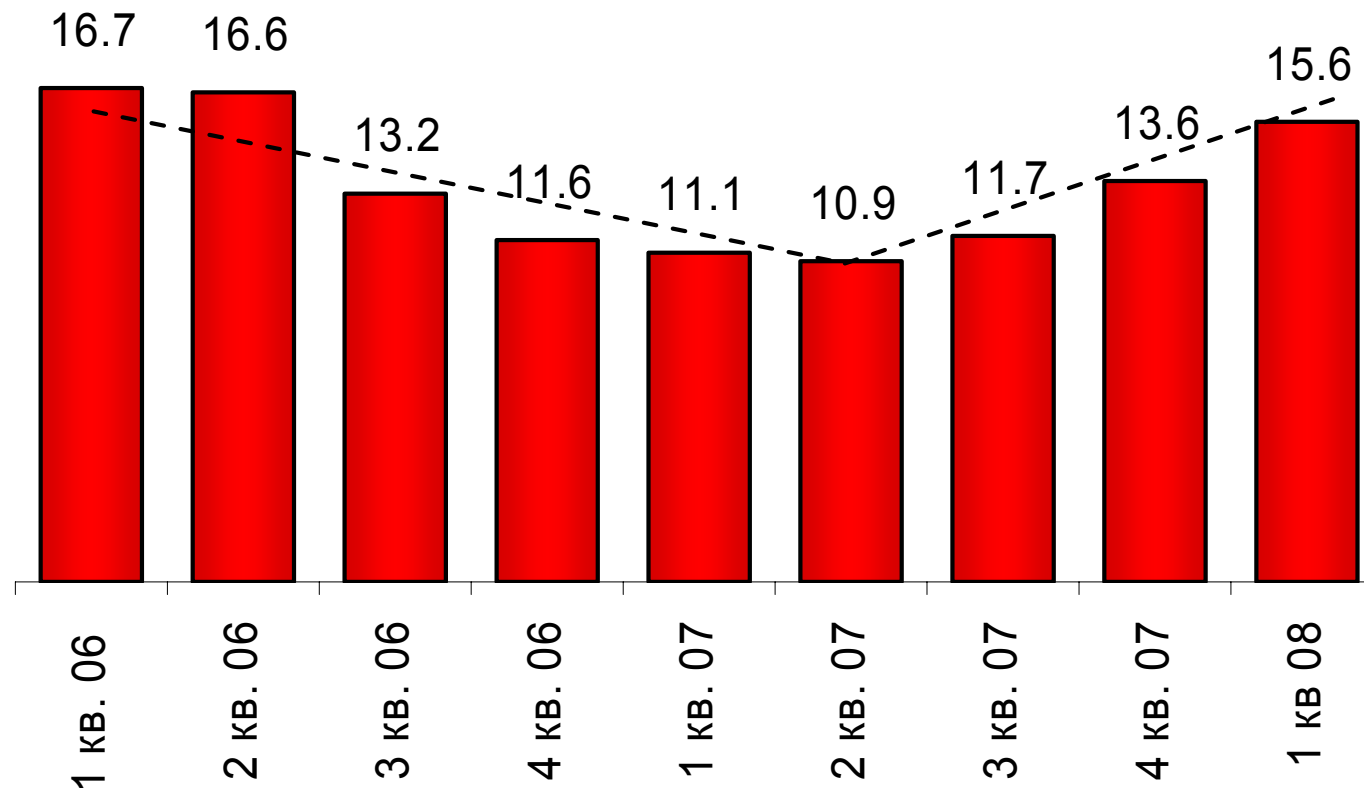
Інфляція продовжує зростати загрожуючими темпами



Джерело: Держкомстат та власні розрахунки

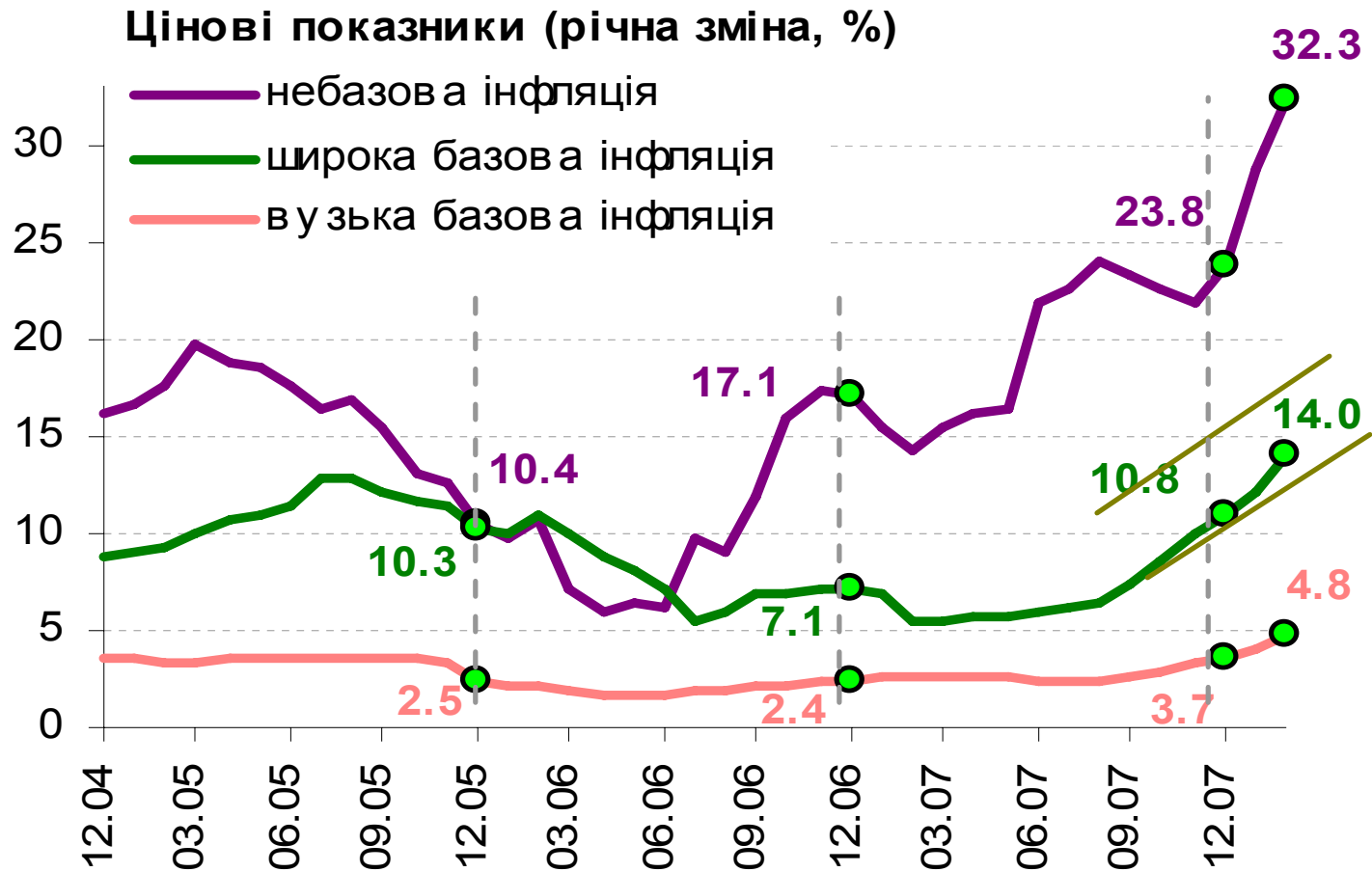
Інфляційні очікування продовжують зростати

Очікуване зростання споживчих цін в Україні у наступні 12 місяців (в середньому по Україні)



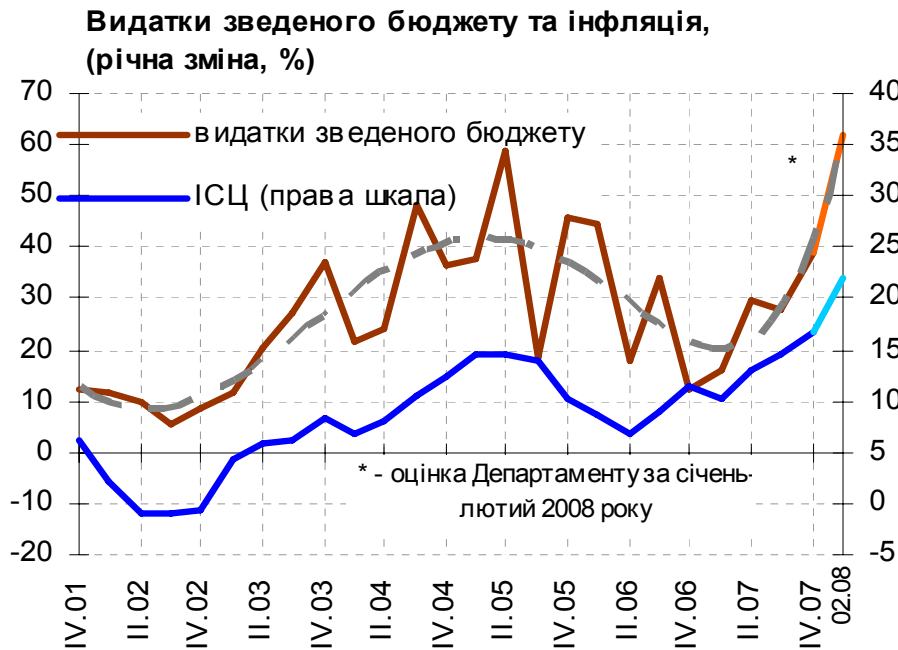
Джерело: власні розрахунки за результатами опитувань

Інфляційний тиск з боку попиту продовжив посилюватися, зокрема через...



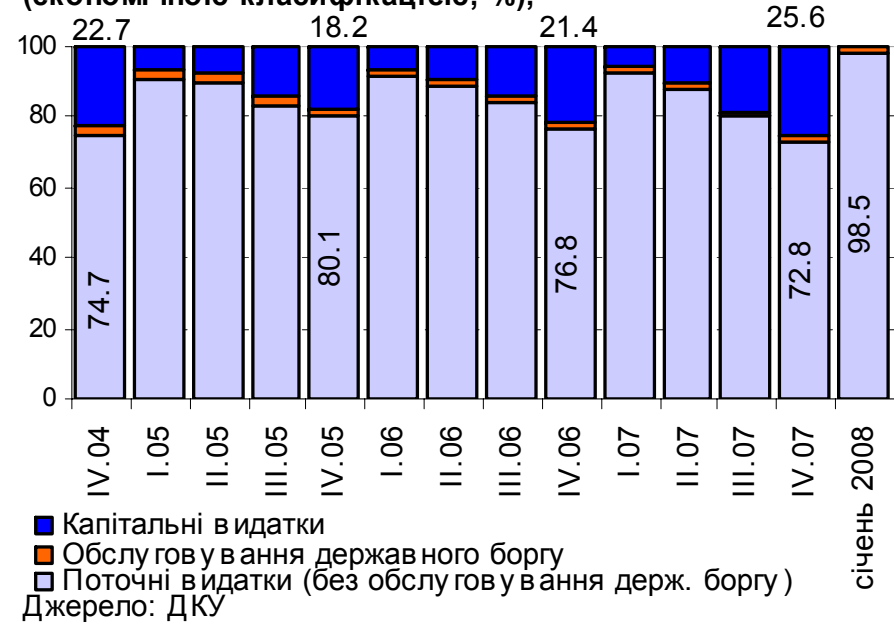
Джерело: Держкомстат та власні розрахунки

...експансійний характер фіскальної політики

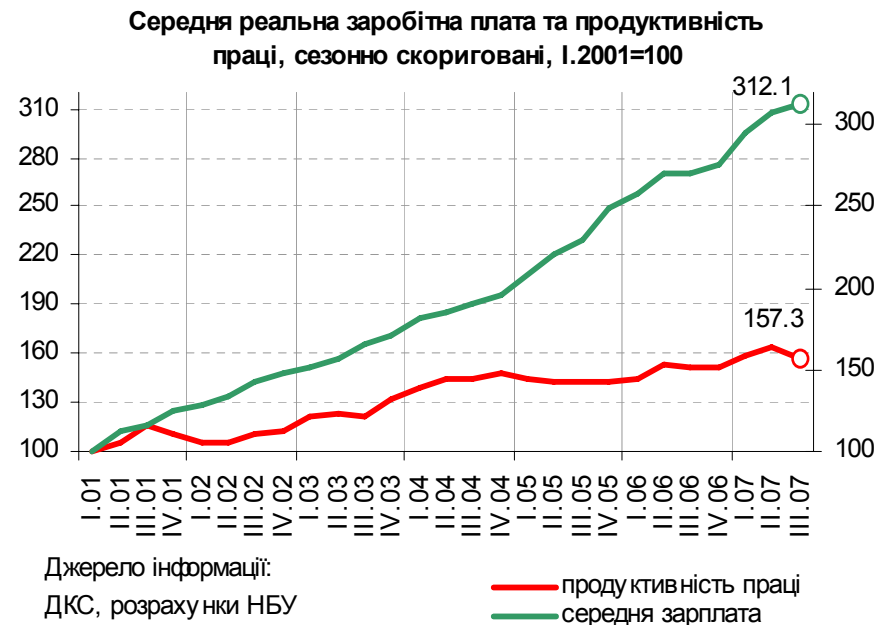
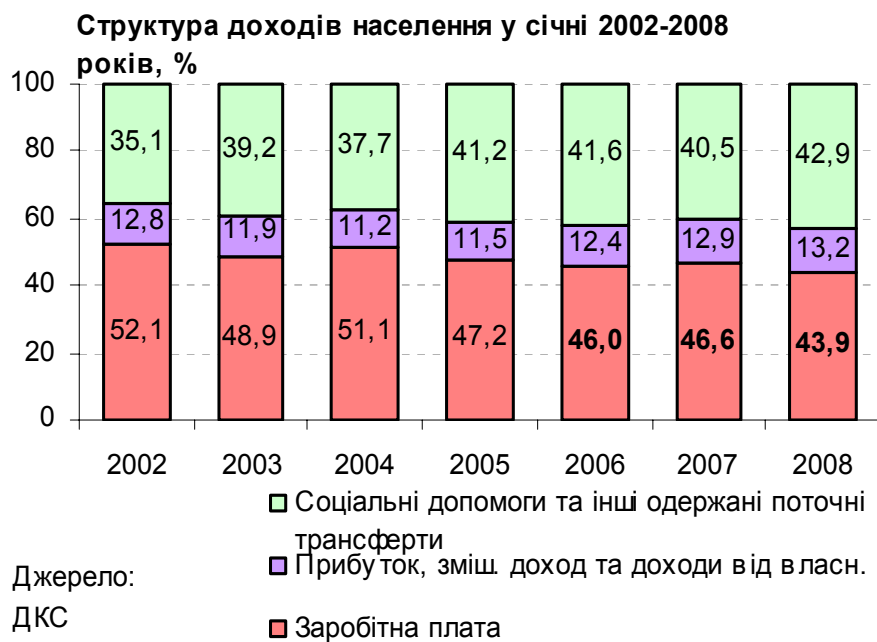


Джерело: Держказначейство України, Деркомстат, власні розрахунки

Структура видатків зведеного бюджету (економічною класифікацією, %)

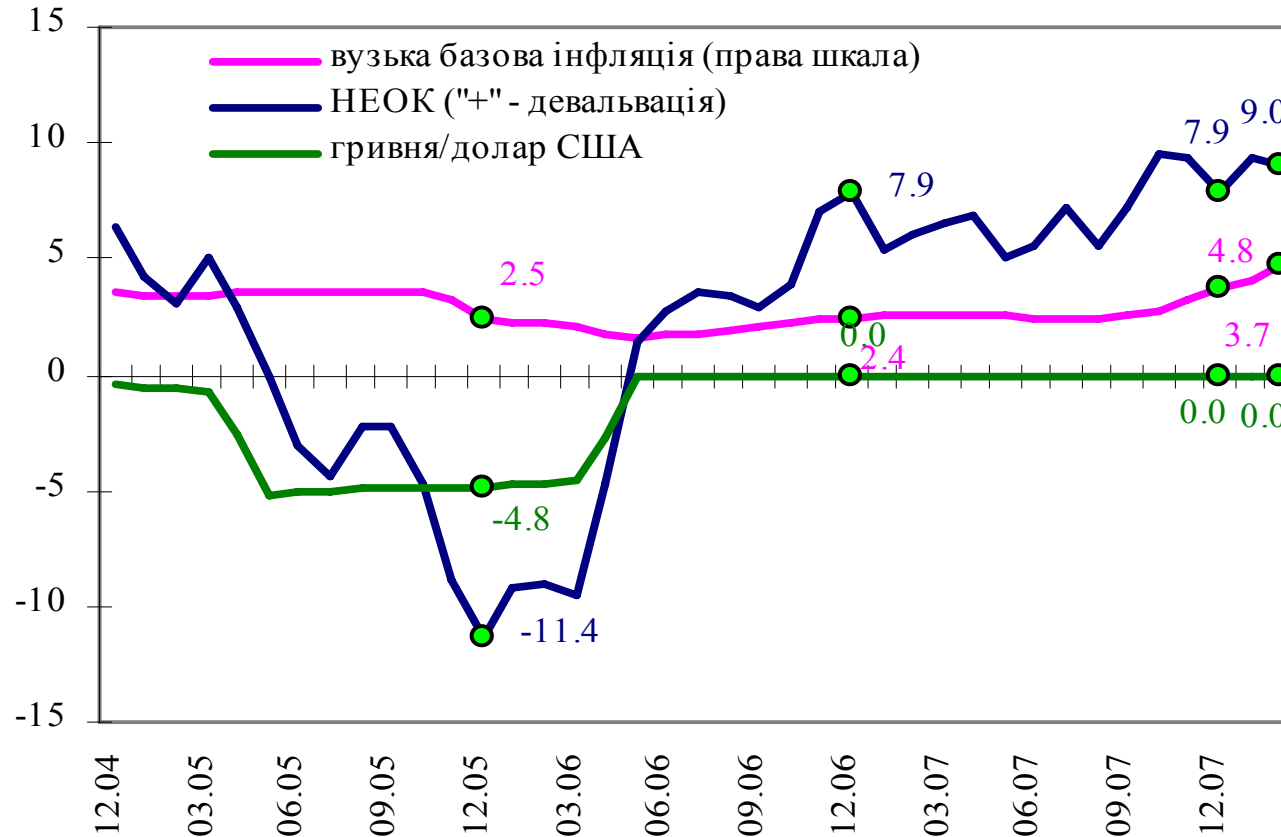


Збільшилась частка соціальних допомог та інших одержаних поточних трансфертів у структурі доходів населення



Курсова прив'язка гривні відіграє стабілізуючу роль більше у короткостроковому періоді, але...

Вплив обмінного курсу на вузьку базову інфляцію, річна зміна, %



Джерело: Держкомстат та власні розрахунки

... поступово потрібно зміщувати акценти у бік цінової стабільності



Важливими складовими подальшої роботи повинні стати:

- спільне визначення середньострокових орієнтирів по ціновій стабільності;
- узгодження монетарної та економічної, зокрема фіскальної, політик; чітке дотримання
- підвищення прозорості дій органів влади, забезпечення регулярного роз'яснення всім суб'єктам ринку, яким чином виконується ціль

Дякую за увагу!

Другий огляд державних фінансів України

**Покращання міжбюджетних
стосунків та політики видатків в
системі охорони громадського
здоров'я та освіти: вибрані питання**

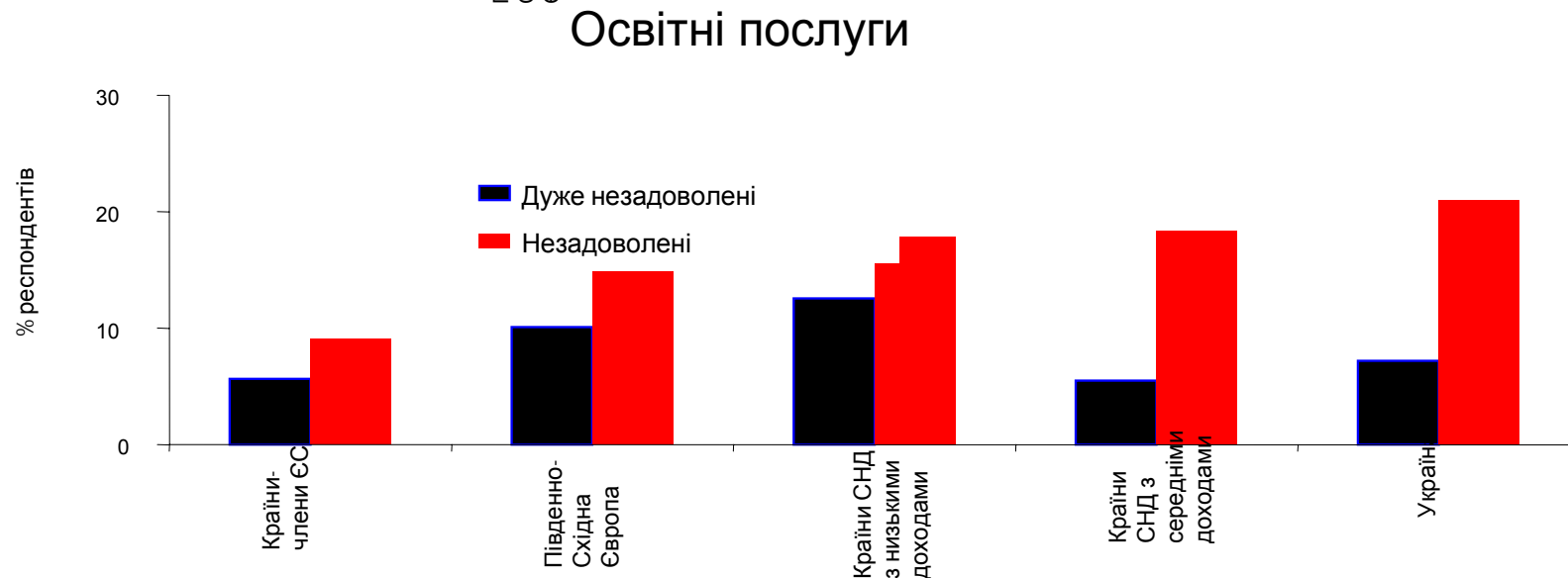
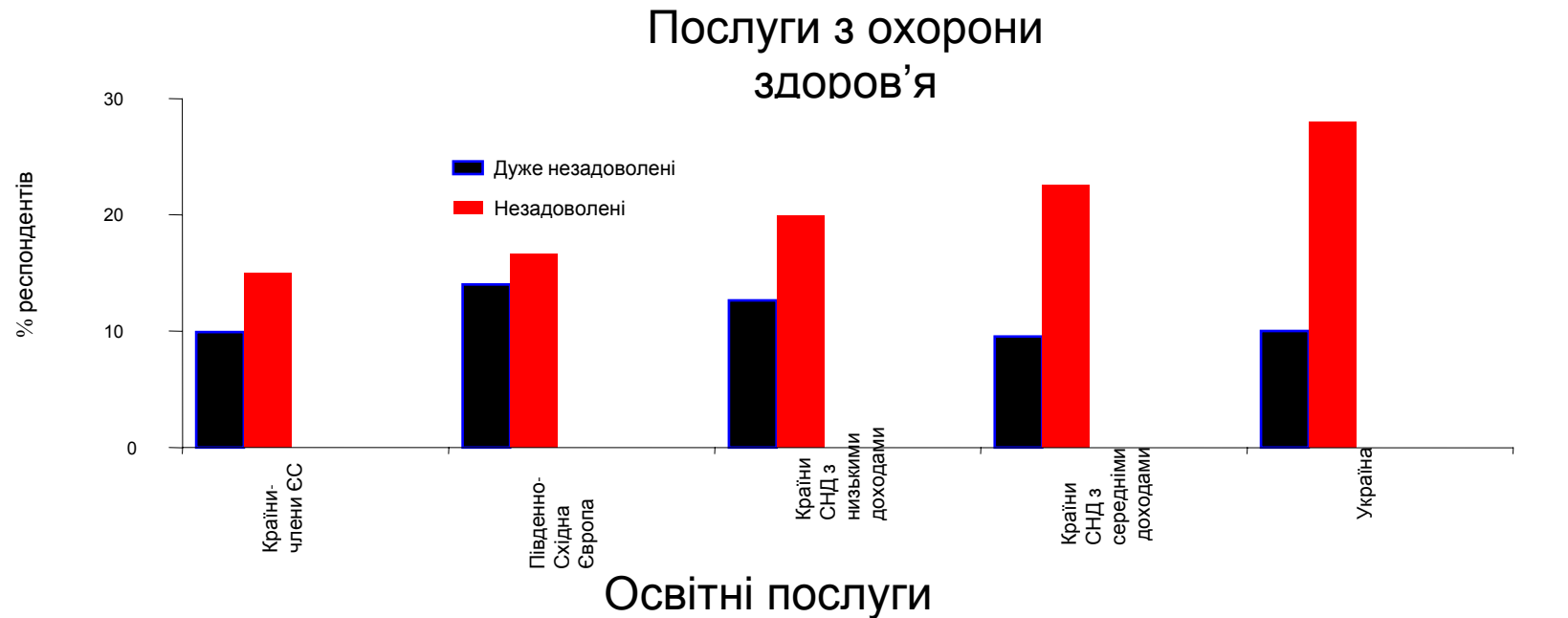
Київ, лютий, 2008 р.



Чому потрібні реформи у сфері фінансування органів місцевого самоврядування та надання послуг?

- Тому що якість послуг погана
- Тому що низька якість послуг заважає майбутньому зростанню
- Тому що місцеві органи влади несуть відповідальність за надання послуг, але не мають засобів і стимулів для їх надання
- Тому що зростатиме тиск витрат (затримка інвестицій в модернізацію, демографічний тиск, ЄВРО 2012, ...)
- Тому що мобілізація додаткових податків не вирішує проблему
- АЛЕ, що найважливіше: тому що існує величезний потенціал для підвищення ефективності та перерозподілу ресурсів для досягнення вищої якості!

Що кажуть люди: громадські послуги погіршуються!



Джерело: EBRD-World Bank Life in Transition Survey (LITS) 2007.

Основні сфери докладання зусиль

- 1. Передати автономію, спонуки та ресурси на місцевий рівень, де фактично надаються послуги
- 2. Реформувати технологію планування, бюджетування та виконання державних капіталовкладень
- 3. Реформувати механізми фінансування у сфері охорони здоров'я та освіти, зосередивши увагу на одержанні якісних результатів, а не на докладанні кількісних зусиль.
 - *Оптимізація шкільної мережі – це єдиний, гідний довіри, спосіб покращання якості освіти для дітей в сільській місцевості і в межах країни.*
 - *Оптимізація мережі закладів охорони здоров'я – це єдиний спосіб забезпечення ресурсів, необхідних для покращання стану здоров'я та добробуту українських громадян.*

Міжбюджетні стосунки

Повноваження щодо видатків

- Залишається певне дублювання функцій та зростання кількості недостатньо фінансованих програм
- Органи місцевого самоврядування на рівні, нижчому від районного, надто малі, щоб здійснювати управління та планування послуг, зокрема медичних та освітніх
- Чи вирішує проблему створення громад на рівні, нижчому від районного, яким надано широкі повноваження? Ми так не вважаємо (високі початкові та поточні витрати, масштаби/неефективність, слабкі адміністративні можливості)

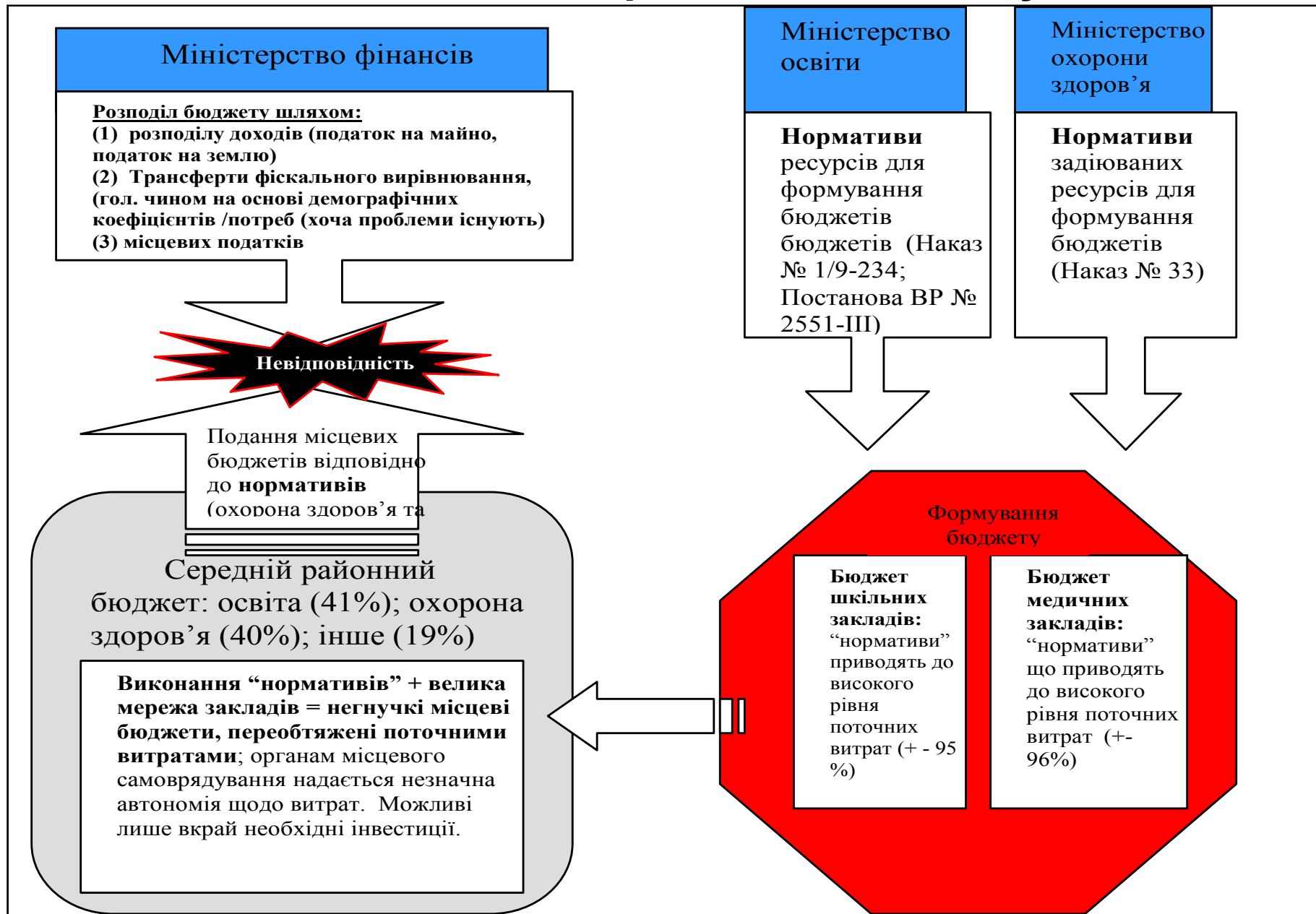
Рівень місцевого самоврядування	Середня кількість населення (приблизно)
1 ^{ий} рівень: області, АР Крим та міста зі спеціальним статусом	1,730,000
2 ^{ий} рівень: райони та міста	61,000
3 ^{ий} рівень: маленькі міста, селища та села	1,400

Країна	Середня кількість населення на другому рівні місцевого самоврядування (еквівалентний рівню районів та міст)-БАЗОВИЙ РІВЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
Індонезія	617,070
Мексика	72,000
Польща	103,619
П.Африка	149,654
Японія	69,291

Вибрані рекомендації

- Посилити рівень районів та міст як базовий рівень місцевого самоврядування (правильний розмір для України)
- Перенести медичні та освітні функції на рівень районів і міст
- Впорядкувати виконання міськими (маленькі міста), сільськими та селищними радами інших поточних місцевих функцій та їх політичне представництво на даний момент
- Сприяти консолідації третього рівня місцевих органів влади шляхом створення спонук, а не в директивному порядку
- Уникати створення нових місцевих органів самоврядування нижче районного рівня із широкими повноваження щодо видатків

Галузеві “нормативи” є однією з найбільших перешкод для підвищення ефективності послуг



Наслідки

- Поточні витрати поглинають більшу частину бюджету, залишаючи капіталовкладення недофінансованими
- Бідніші місцеві органи самоврядування платять більше за неефективність, залишаючи ще менше коштів для інвестування в інфраструктуру
- Сектору бракує гнучкості для модернізації

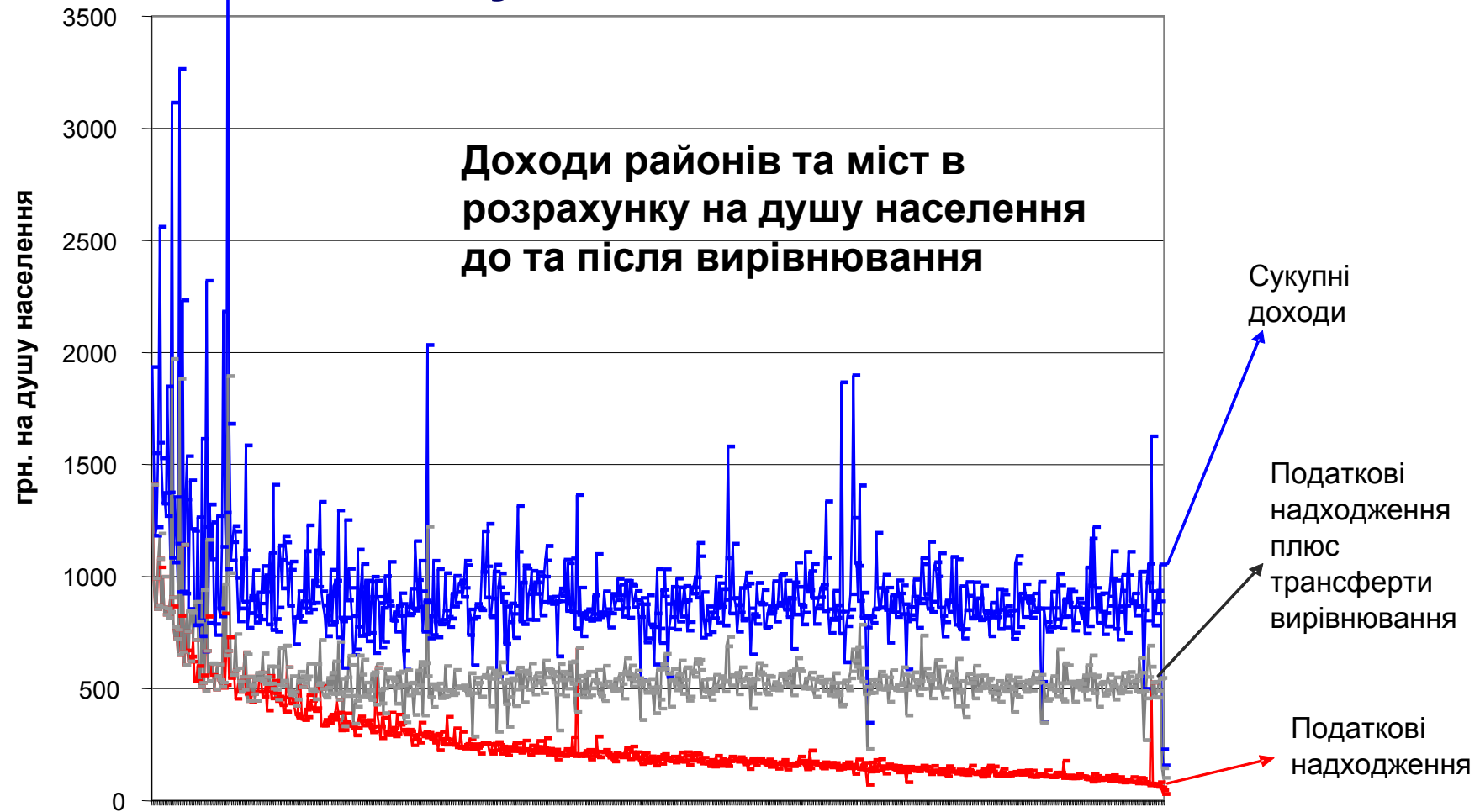
Рекомендації

- Переглянути та усунути нормативи, які мають негативні наслідки для фінансування для місцевих бюджетів
- Дати районам та містам більше свободи у сфері планування та розподілу (а також перерозподілу) своїх власних ресурсів

Проблеми призначення доходів та рекомендації

- Доходи знижуються внаслідок змін в податковій політиці, яка не має належним чином сформованого компенсаційного механізму (зміни в ставках, базах, звільненнях тощо) → Впровадити компенсаційний механізм.
- Відсутність податку на майно (основний місцевий податок) → Законодавчо оформити та впровадити майновий податок з належним фіскальним кадастром.
- Адміністративні витрати, пов'язані зі справлянням деяких місцевих податків, напевне перевищують податкові надходження → Скасувати податки з низьким рівнем податкових надходжень.
- Для кількох місцевих податків складно визначити податкові зобов'язання → Зростання адміністративних витрат та витрат на дотримання податкового законодавства (наприклад, комунальний податок, ринковий збір) → Визначити механізм спрощеного підрахунку податкових зобов'язань за місцевими податками.

Трансферт вирівнювання має розумну вирівнювальну спроможність, але також має кілька проблем: непотрібна складність (відсутність прозорості), непрогнозованість та деякі хибні спонуки.

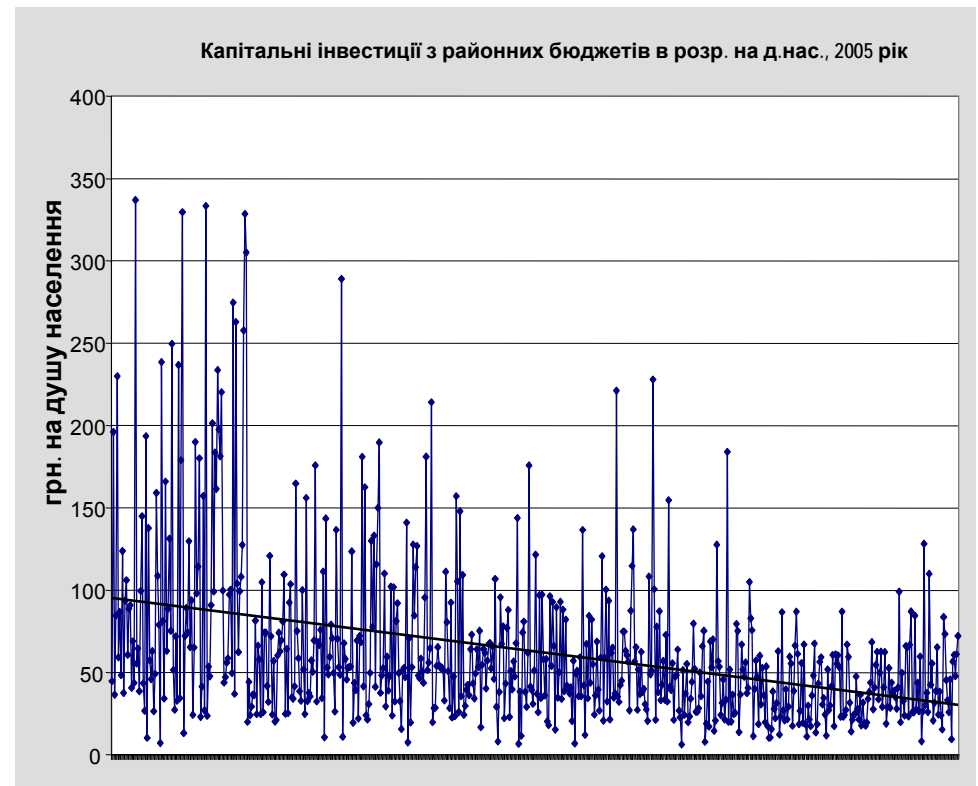
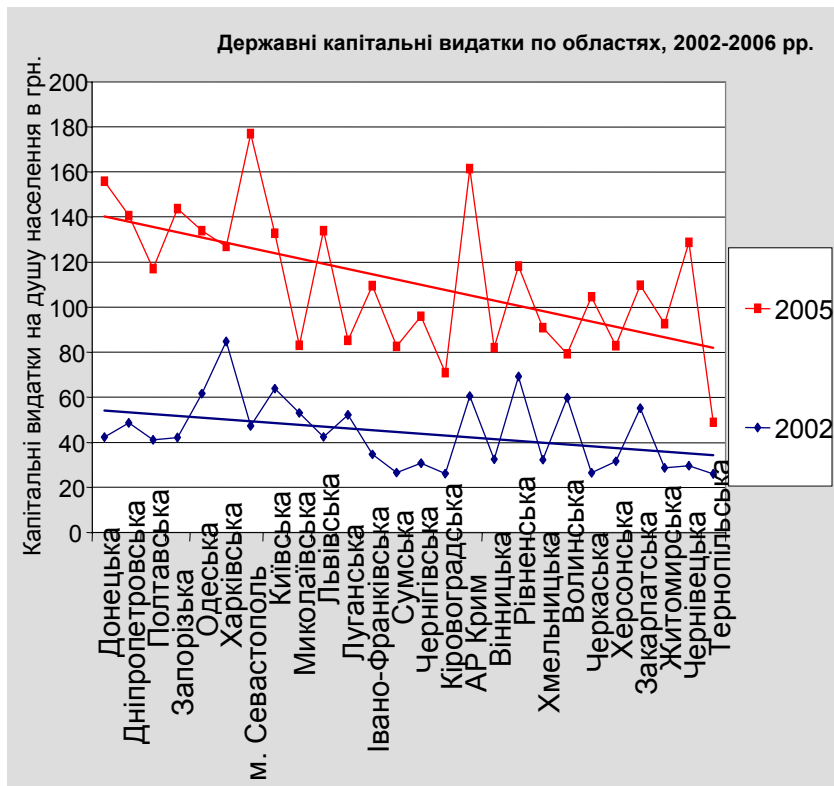


Рекомендації

- Спростити формулу, в тому числі шляхом вилучення непотрібних/неправильно розроблених спонук та спонук до фінансування певних програм.
- Щодо видатків неодмінно забезпечити таке: кожна складова (наприклад, охорона здоров'я, освіта, культура і спорт тощо) повинна містити не більше 4-5 коефіцієнтів, причому усі вони мають бути зумовлені попитом.
- Розробити відповідний стандарт для кожної послуги, включивши у формулу собівартість кожної послуги (вдосконалений коефіцієнт "ОЗ" (охорони здоров'я)).
- Зберігати стабільний механізм розрахунку надходжень.
- Посилити механізм "фіскальних заходів".

Капітальні трансферти є нестабільними

- Немає системи розподілу капітальних трансфертів/субвенцій на основі стабільних критеріїв.
- Зумовленість політичними домовленостями
- Помітна різниця



Недоліки в складанні бюджету капітальних видатків на місцевому рівні віддзеркалюють аналогічні явища на загальнодержавному рівні

- Відсутність прогнозованості щодо субвенцій/розподілу → незадовільне планування → відсутність багаторічного планування
- Новим проектам надається перевага порівняно з чинними проектами
- Слабка оцінка та визначення проектів
- Вимоги до співфінасування підсилюють регіональні відмінності у витрачанні капітальних коштів
- Проблеми недовиконання (крім слабого планування у сфері використання — погіршення умов для активів)
- Цільові програми створюють негнучкість

Рекомендації

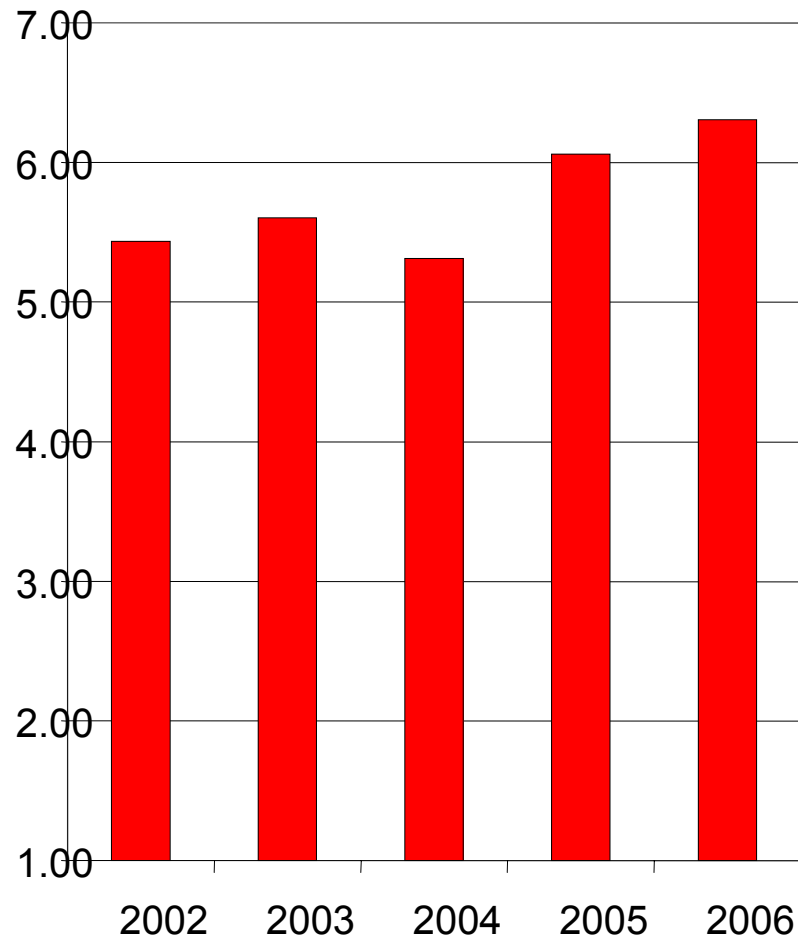
- Визначити в бюджетному кодексі, що капітальні трансферти/субвенції повинні спиратися на критерії, які мають бути стабільними у часі, включаючи нормативну базу.
- Розглянути дворівневу систему:
 - Перше, мінімальна субвенція, яка покриває базові потреби в модернізації областей та районів і міст з простою формулою виключно на основі потреб населення.
 - Друге, трансферти (потенційно більші, ніж перші), що надаються для найважливіших чинних та нових проектів на конкурентних засадах (потрібно також визначити конкретні критерії щодо конкуренції та відбору)
 - До речі: ЄВРО 2012 – гарна можливість започаткування цього підходу.

Запозичення місцевих органів влади: проблеми та рекомендації

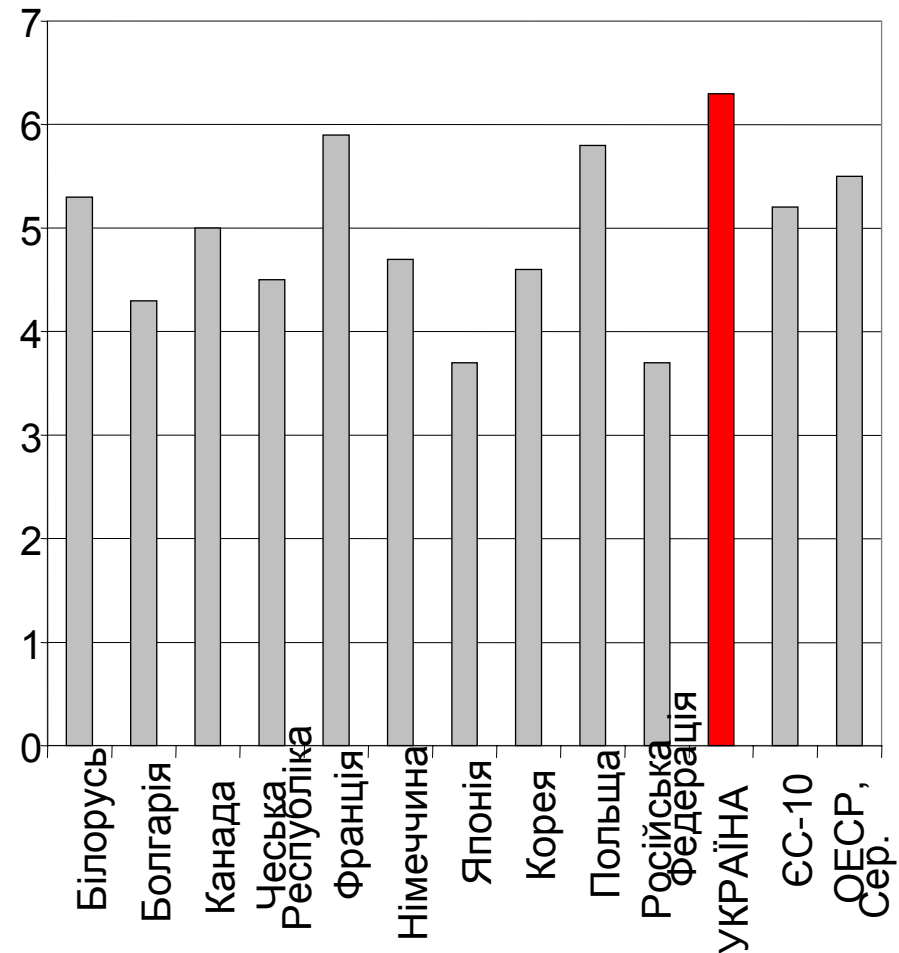
- Рефінансування не визнається легітимною транзакцією залучення позичкових коштів. → Внести зміни до законодавства, щоб уможливити його реалізацію як засобу покращання структури/погашення боргу для кращого фінансування інфраструктури.
- Немає нормативної бази банкрутства → створити базу, щоб уникнути моральних ризиків у сфері кредитування/запозичення.
- Існують адекватні засоби контролю за запозиченнями, але в нормативних документах є певні прогалини (банківський рахунок місцевої влади може використовуватися для застави доходів) → дозволити віддавати в заставу лише місцеві “власні” податки. Зрештою, для того щоб система розвивалась належним чином, потрібно переглянути засоби контролю.
- Крім того, міжбюджетні позички перешкоджають розвитку ринку місцевих запозичень, зменшують жорсткі бюджетні обмеження та погіршують прозорість.

Україна виділяє великий обсяг бюджетних ресурсів на освіту....

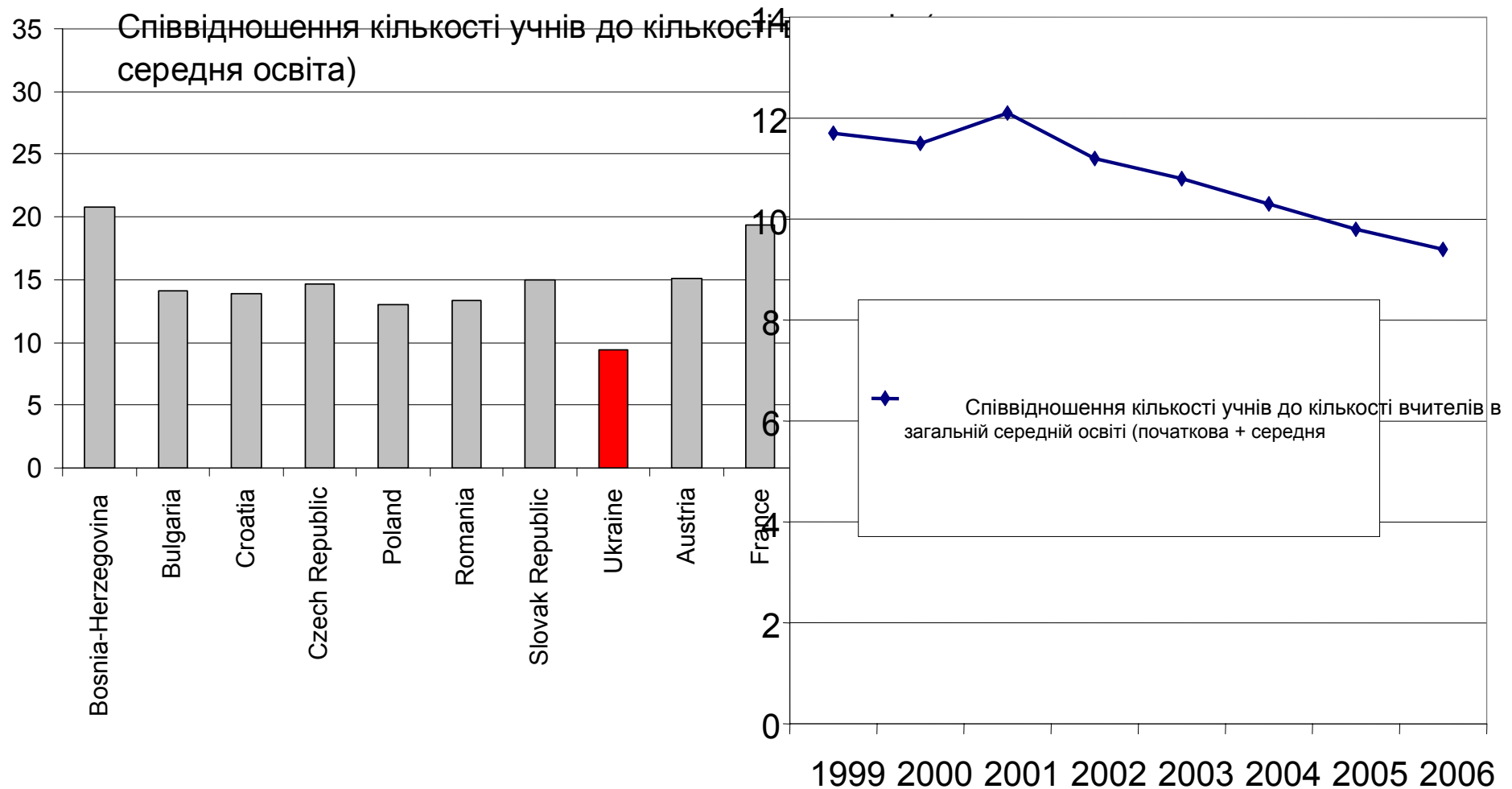
Державні видатки на освіту як % ВВП



Державні видатки на освіту як % ВВП



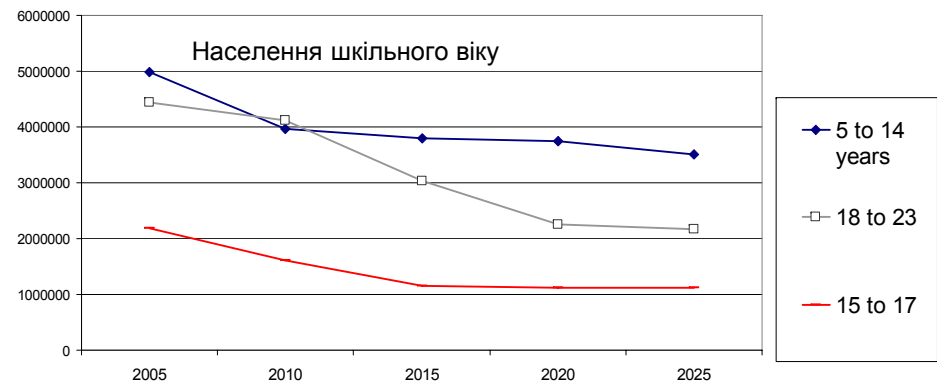
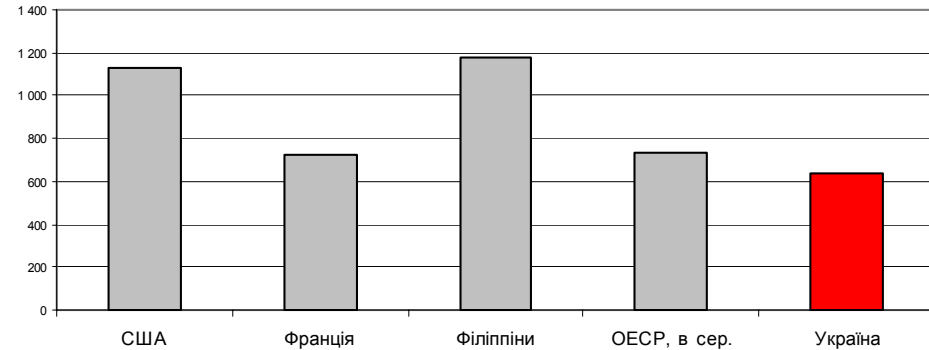
Але в надто неефективний спосіб. Руйнівні наслідки освітніх “нормативів” очевидні



Крім того ...

- Рівень робочого навантаження вчителів (в годинах) в Україні низький порівняно з іншими країнами світу (на основі неефективних “нормативів”)
- Відношення працівників, які не займаються викладанням, до викладачів відповідає показникам, які є одними найвищих в світі (також зумовлені “нормативами”)
- Ситуація з часом погіршуватиметься, якщо не вжити негайних заходів.

Річне навантаження на вчителя в годинах (початкова і середня школа)- в середньому



Неефективність також посилюється за рахунок інших чинників ...

- Позитивний ефект “природного” зносу компенсується поновленням на роботі вчителів, які вийшли на пенсію
- Постанова ВР про заборону закриття закладів освіти

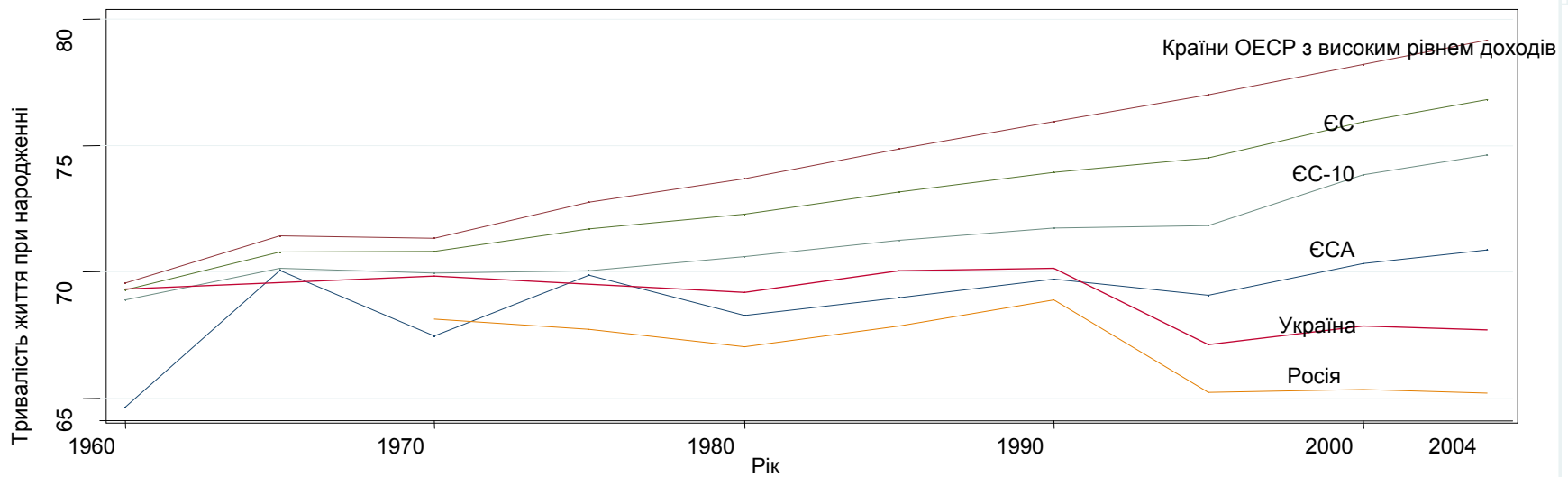
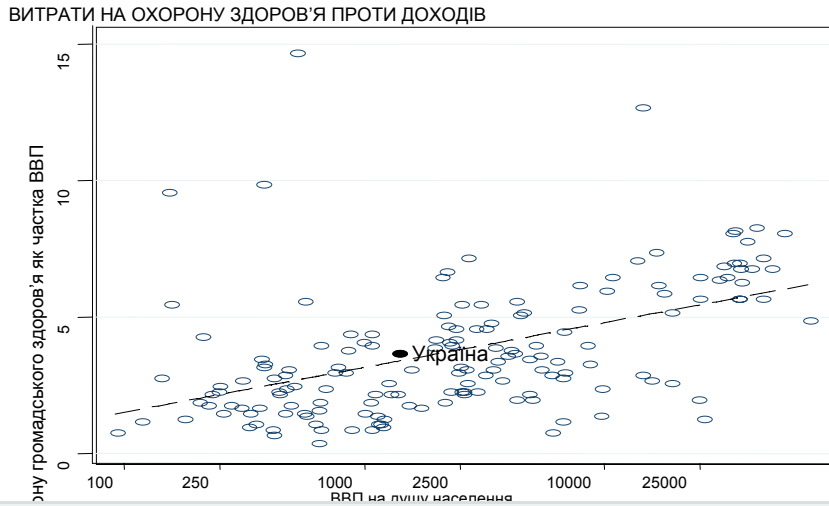
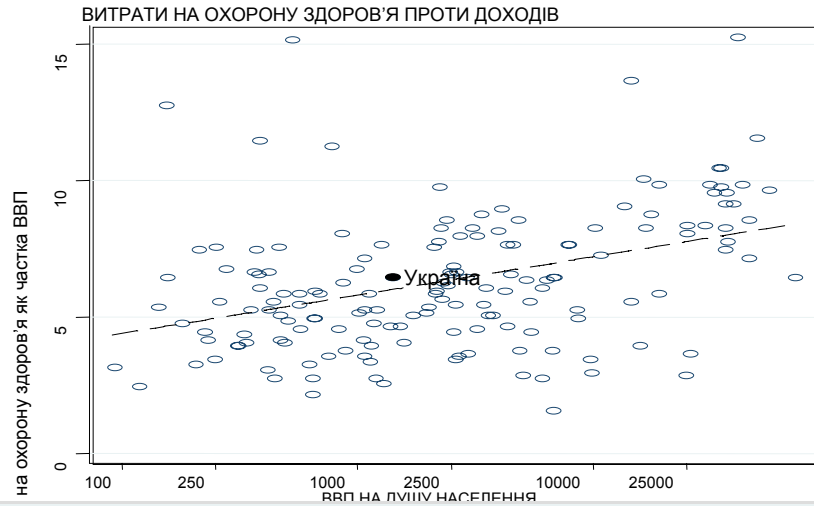
Як наслідок:

- Низький рівень витрачання коштів на фінансування видатків, які дають підвищення якості (інвестиції, ІТ та зв'язок, лабораторії, засоби навчання, підвищення кваліфікації вчителів) → погана якість
- Низький рівень відповідності вимогам ринку праці, що змінюються
- Відсутність гнучкості, необхідної для модернізації.

Рекомендації: Почати реформи негайно.....

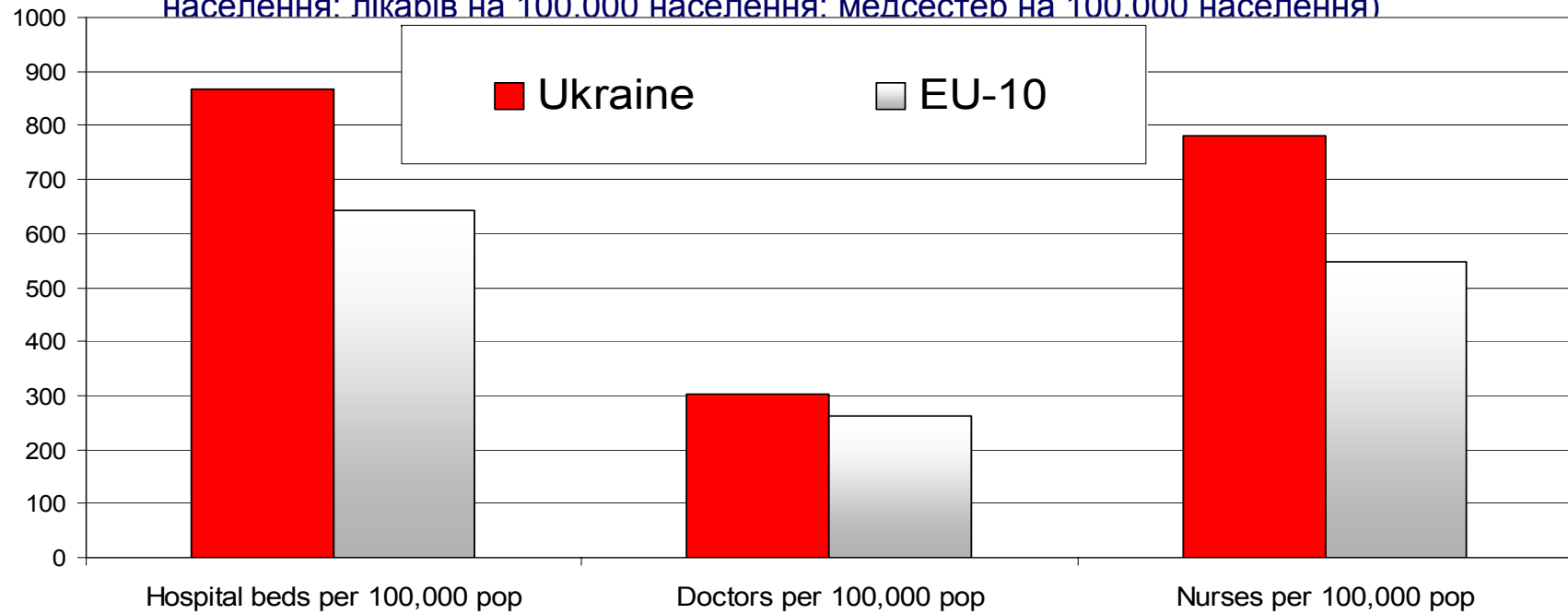
- Переглянути та скасувати нормативи, які сприяють жорсткому формуванню бюджету на рівні закладів та місцевих бюджетів
- Оптимізувати шкільну мережу і надати районам та містам автономію у сфері перерозподілу кадрів та ресурсів
- Уможливити природний знос (Припинити поновлення на роботі працівників, які вийшли на пенсію. Обмежити наймання відповідністю вимогам щодо задоволення нових потреб/ рівня кваліфікації)
- Реалізація цих заходів дасть змогу заощадити до 1 % ВВП (див. докладну інформацію в звіті)
- Запровадити адресну плату за навчання та стипендії в системі вищої освіти
- Вдосконалити засоби контролю за ООП
- Активізувати роботу з населенням, щоб забезпечити підтримку та пом'якшити наслідки реструктуризації для населення.

Рівень витрат на охорону здоров'я в Україні є розумним, АЛЕ результати викликають занепокоєння

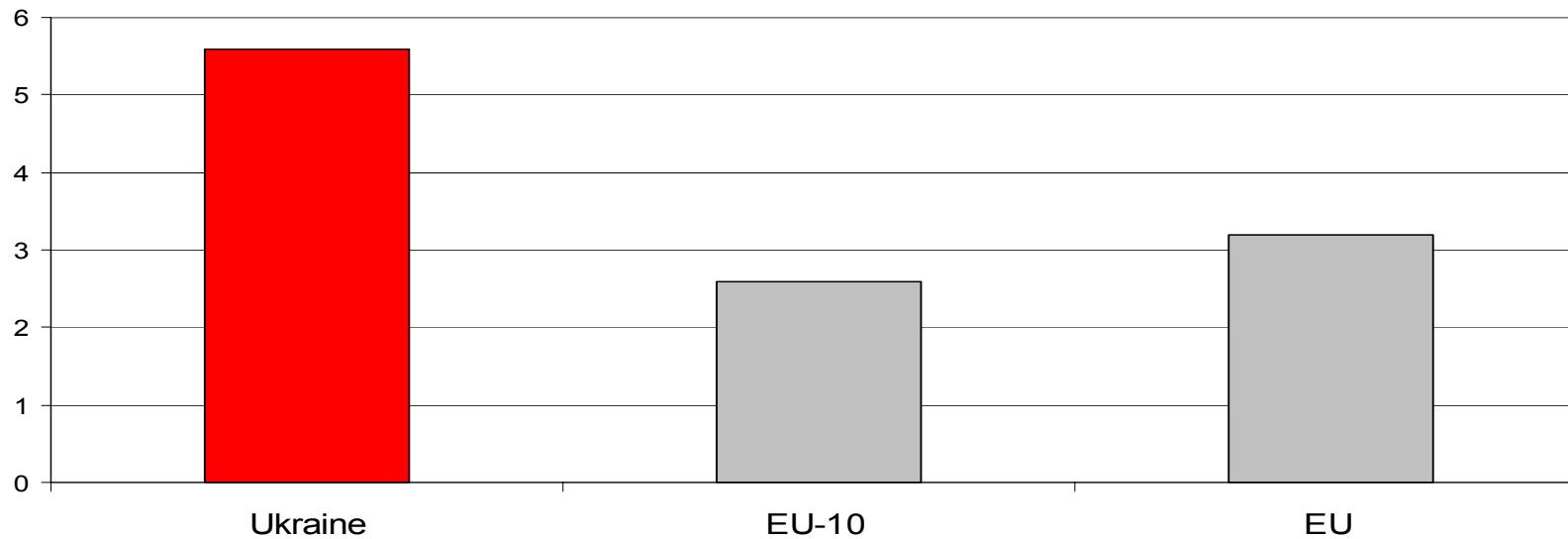


Неефективність є гострою (Україна – ЄС-10; лікарняних ліжок на 100,000

населення: лікарів на 100.000 населення: медсестер на 100.000 населення)



Кількість лікарень на 100,000 населення



Крім того

- Середня тривалість перебування хворого в лікарні в Україні вища, ніж в середньому в СНД і майже вдвічі перевищує відповідний показник в країнах-членах ЄС (в середньому)
- Недовикористання потужностей є більш гострою проблемою на рівні, нижчому від районного (наприклад, сільські заклади)
- Українській системі охорони здоров'я притаманне непродуктивне прагнення до спеціалізації надання медичних послуг (надмірна кількість спеціалістів)

Як наслідок:

- Низький рівень інвестицій, що підвищують якість (в обладнання, підвищення кваліфікації, сучасні заклади)=> низька якість для громадян
- Система не відповідає вимогам сучасного попиту
- Високий рівень власних витрат населення (ВВН), який істотно погіршує ситуацію для бідних
- В цих умовах успішне вирішення демографічних проблем малоімовірне

Чи вирішує проблему медичне страхування в Україні?

- **Ні...**

- Ця реформа ймовірно створить додатковий податковий тягар. Це нежиттєздатний підхід з фіскальної точки зору.
- Рівень фінансування не є проблемою
- Реформа у сфері страхування не вирішить глибинних проблем ефективності та несправедливості
- Але вона могла б загострити ці проблеми

Рекомендації

- Переглянути та скасувати нормативи, передбачені Наказом 33 Міністерства охорони здоров'я, для формування бюджету на рівні медичних закладів, щоб уможливити гнучкість бюджету
- Надати районам та містам повноваження щодо раціоналізації мережі (шляхом “злиття” закладів) та укомплектування персоналом
- ➔ Фіскальні заощадження могли б сягнути 0,6% ВВП для фінансування в тому самому секторі інвестицій в покращання якості
- Створити спонуки до фінансування, щоб спрямувати лікарів у сектор первинної медичної допомоги та комплексної сімейної медицини
- Цільова допомога бідним шляхом збільшення витрат на фінансування районних лікарень та спрямування ресурсів на забезпечення ліками цих лікарень за рахунок фіскальних заощаджень
- Активна робота з громадськістю для залучення підтримки та пом'якшення наслідків реформування для населення.

Насамкінець....

- Покращання громадських послуг може бути ключовим механізмом для відновлення довіри населення до уряду
- Оптимізацію потрібно розглядати не як закриття шкіл або медичних закладів, а як стратегію, спрямовану на забезпечення якісних освітніх послуг для дітей, за рахунок висококваліфікованих викладачів, сучасних інформаційних та комп'ютерних технологій та модернізації закладів й покращання стану здоров'я і добробуту всіх громадян.
- Фахівців у сфері освіти та охорони здоров'я потрібно вважати союзниками => вчителі хочуть гарно навчати, а лікарі і медсестри – лікувати.
- Підхід згори-вниз не матиме успіху. Орієнтиром має бути робота з громадськістю та підзвітність місцевих органів влади.

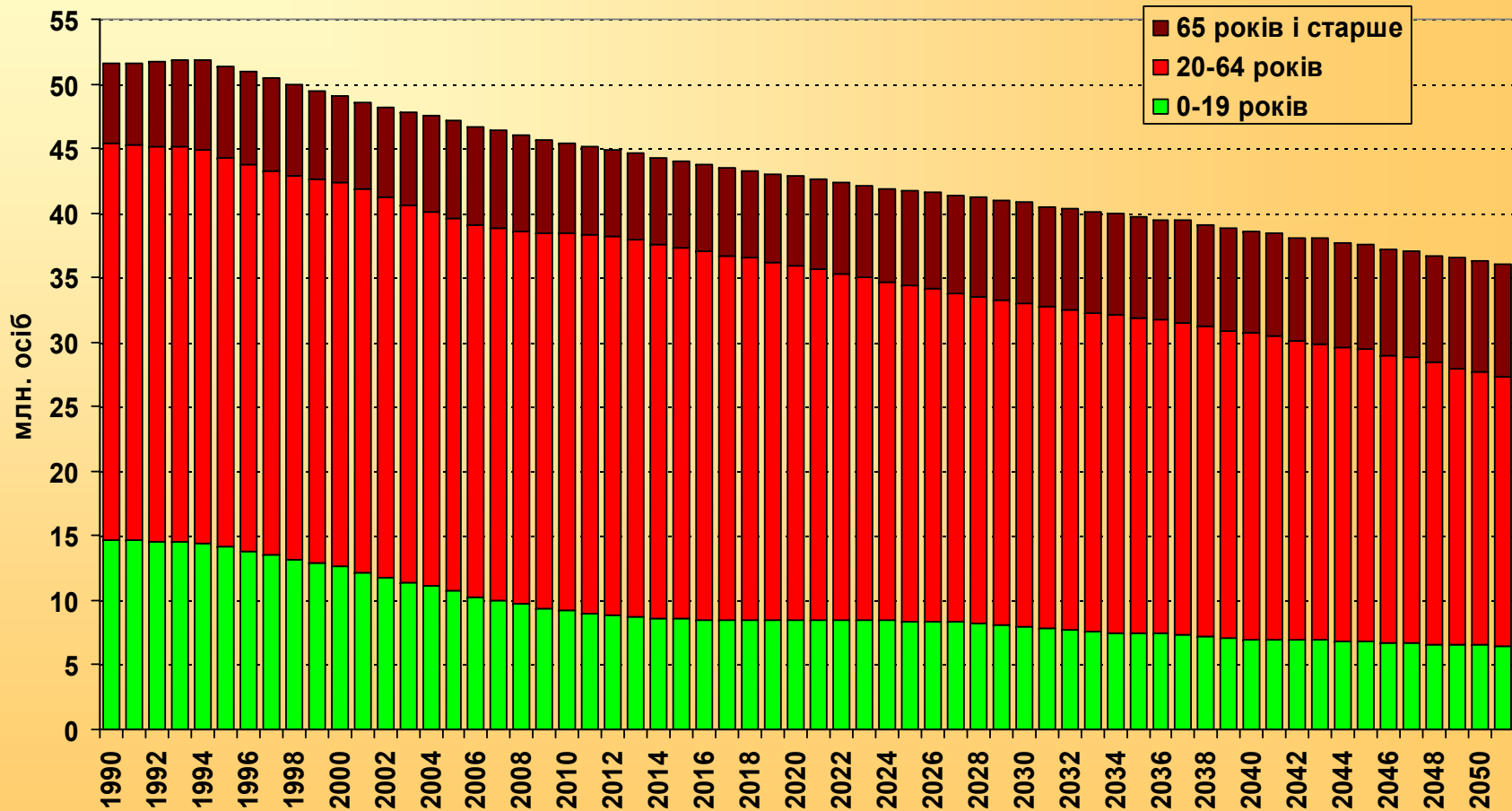


Соціальний бюджет: міф чи реальність

*Лібанова Елла Марленівна
Директор Інституту демографії
та соціальних досліджень НАН України,
член-кореспондент Національної академії наук*



Чисельність та віковий склад населення України за середнім варіантом прогнозу (на початок року)





Основні завдання політики

- ✓ За умов практично неминучої депопуляції та постаріння населення, зростання співвідношення між пенсіонерами та працюючими – з одного боку і нагальної необхідності здійснення економічного ривка – з другого державна політика має бути сконцентрована на покращанні якості людського потенціалу і адаптації всієї соціальної сфери до нових реалій
- ✓ Необхідно забезпечити:
 - покращання стану суспільного здоров'я і зниження смертності населення, передовсім передчасної
 - підвищення рівня професійно-освітньої підготовки населення, зокрема відповідності якості пропозиції робочої сили потребам ринку праці
 - адекватний рівень життя широких верств населення
 - соціальну інтеграцію і включення у суспільне життя всіх мешканців країни
 - запобігання багатопоколінній спадковій бідності
 - доступ до базових соціальних послуг всім незалежно від місця проживання, статусу та доходів



Основні інструменти державної політики

- Бюджетні – спрямування бюджетних витрат передовсім на розвиток людини
- Фіскальні – стимулювання економічної активності та власної відповідальності за добробут і майбутнє

Ключове значення має оцінка ефективності бюджетних витрат:

- визначення кінцевої мети конкретного проекту (програми)
- визначення проміжних результатів
- чітке оцінювання ступеню відповідності реальних результатів очікуваним



*Приклад: оцінка ефективності збільшення допомоги
при народженні дитини*

- Що є метою збільшення виплат?
- Підвищення народжуваності
- Підвищення рівня життя сімей з новонародженими



*Приклад: оцінка ефективності збільшення допомоги
при народженні дитини*

Мета програми	Цільовий індикатор
Підвищення народжуваності	Рівень народжуваності (сумарний коефіцієнт, чисельність народжених за черговістю)
Підвищення рівня життя сімей з новонародженими	Монетарні характеристики рівня життя (середньодушові доходи, рівень бідності)



Приклад: оцінка ефективності збільшення допомоги при народженні дитини (продовження)

Допомога при народженні дитини, прожитковий мінімум та середня заробітна плата, 2003-2005 роки					
Період	Допомога при народженні дитини, грн	Прожитковий мінімум, грн	Середня місячна заробітна плата, грн	Співвідношення допомоги при народженні дитини із	
				прожитковим мінімумом	середньою місячною заробітною платою, %
2003	320	342	462	0,936	0,693
Січень-березень 2004	684	362	525	1,890	1,303
Квітень-грудень 2004	725		623	2,003	1,164
Січень-березень 2005	1550	423	677	3,664	2,290
Квітень-грудень 2005	8500		849	20,095	10,00

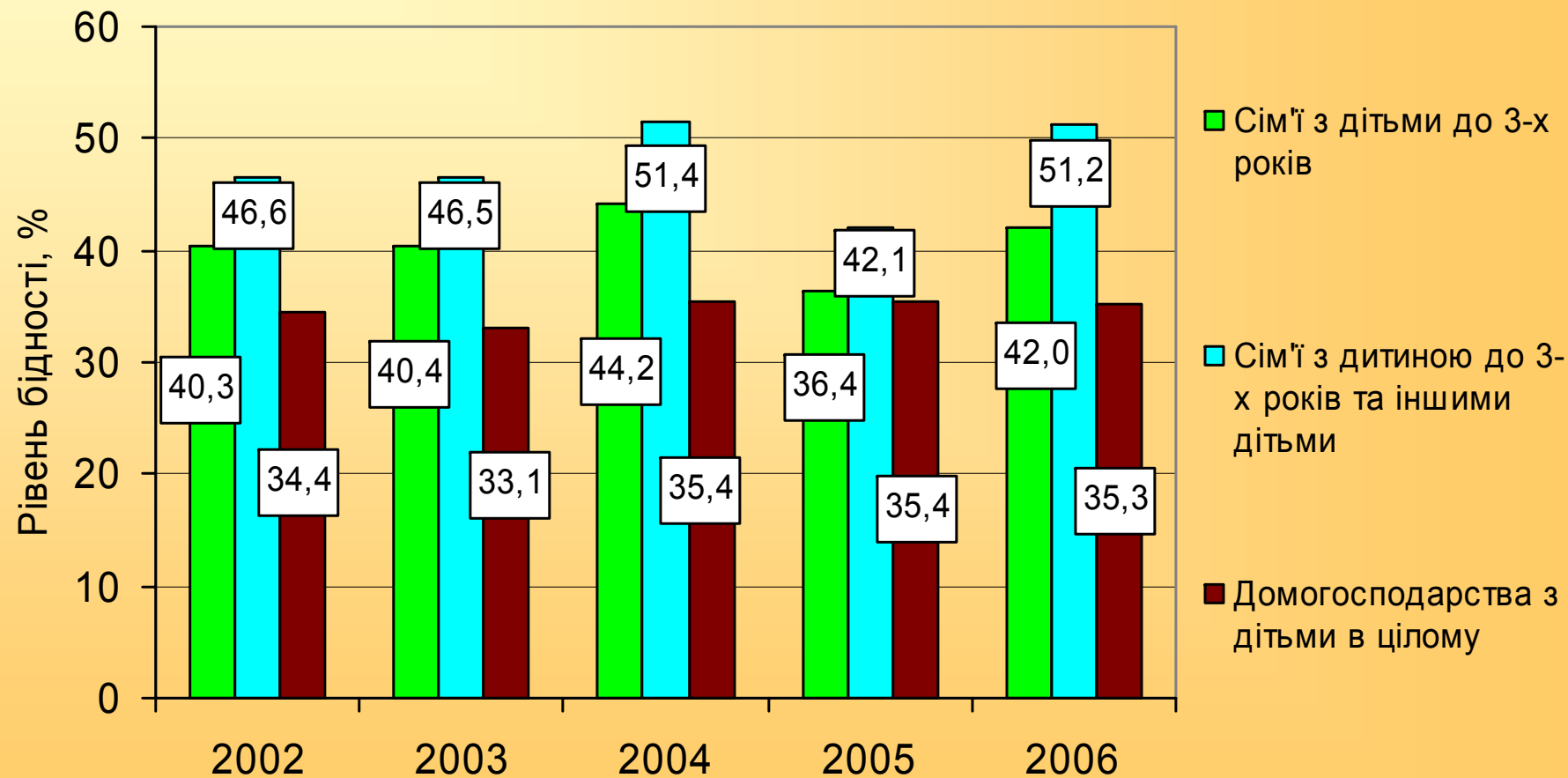


Приклад: оцінка ефективності збільшення допомоги при народженні дитини (продовження)

Річні зміни чисельності народжених, за черговістю народжених, Україна, осіб						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Усього народжених	-8648	+14210	+17901	+18670	-1173	+34282
В тому числі за черговістю						
перших	-4942	+6256	+10954	+14798	-6994	+10061
других	-1380	+6813	+6241	+3087	+3579	+18773
третіх	-1345	+1218	+842	+564	+1268	+4017
четвертих	-413	+50	-33	+231	+305	+871
п'ятих і більше	-340	+127	+55	-33	+195	+333



Приклад: оцінка ефективності збільшення допомоги при народженні дитини (продовження)





*Ключові моменти забезпечення соціальної спрямованості
бюджетної політики та покращання людського потенціалу*

- комплексна реформа соціальної сфери, яка передбачатиме взаємопов'язані зміни управління галузями з істотним збільшенням обсягів фінансування
- перенесення акцентів політики доходів із соціального захисту непрацездатних верств суспільства на працююче населення



Напрями реформи соціальної сфери

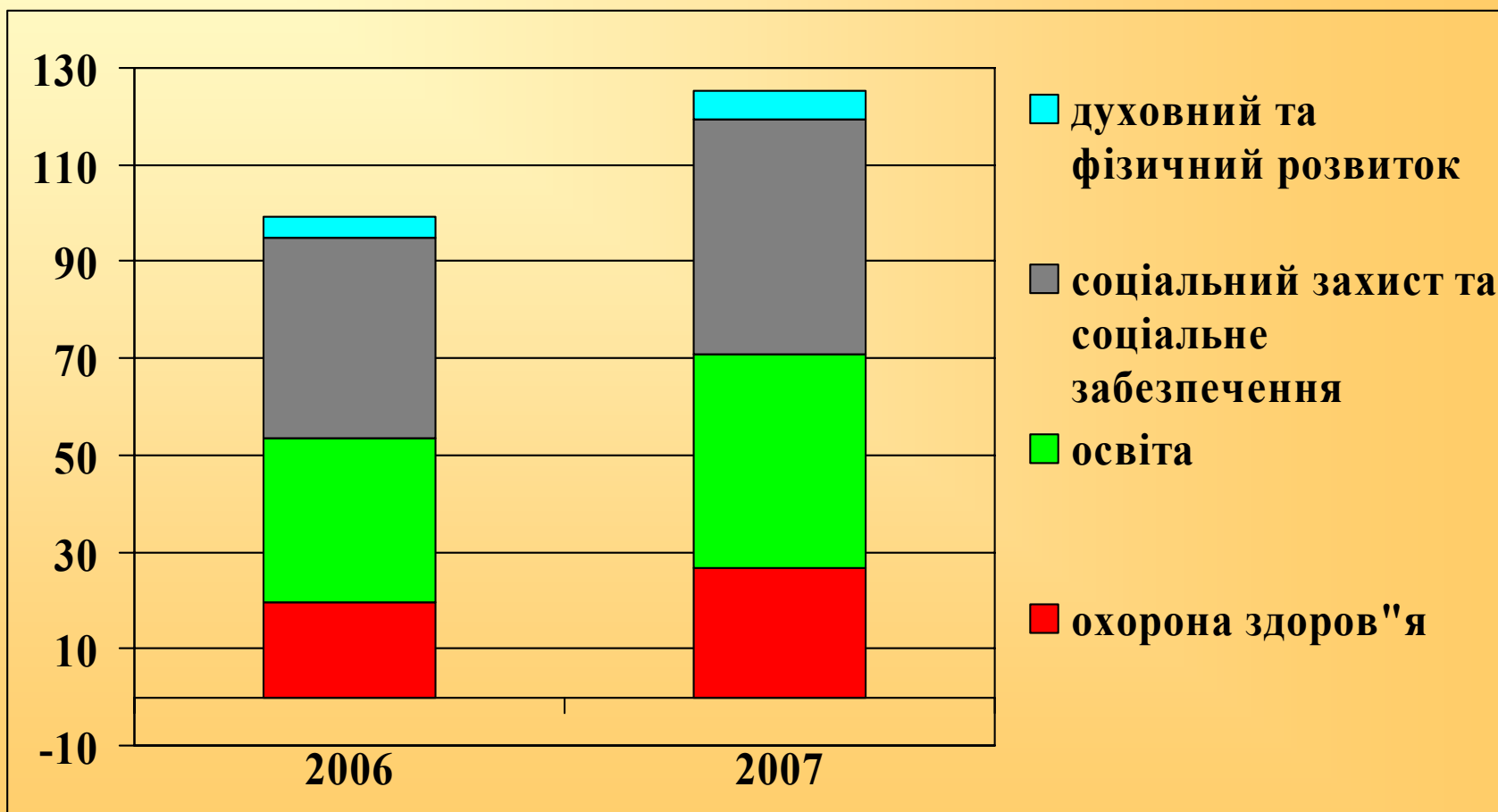
- ✓ розробка концепції реформи та відповідних механізмів її реалізації, зокрема із запровадженням пілотних проектів в усіх галузях – освіті, охороні здоров'я, культурі, житлово-комунальному господарстві
- ✓ розробка та затвердження у повному обсязі системи державних соціальних стандартів відповідно до Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”; нині значна частина стандартів знаходиться у так званому стані розробки
- ✓ забезпечення випереджаючого – порівняно з ВВП – зростання заробітної плати та поступового підвищення всіх мінімальних соціальних стандартів до рівня прожиткового мінімуму; при цьому темпи зростання мінімальної заробітної плати мають випереджати темпи зростання інших мінімальних стандартів, тобто для стимулювання економічної активності населення, для запобігання відновленню утриманських настроїв у суспільстві необхідно, щоб мінімальна заробітна плата перевищувала всі інші мінімальні стандарти – пенсії, допомоги тощо (маються на увазі саме мінімальні стандарти)
- ✓ запровадження моніторингу соціальної спрямованості бюджетної політики на основі розроблених критеріїв та індикаторів



Соціальна спрямованість бюджетної політики визначається не стільки сумами, що виділяються на фінансування соціальної сфери, скільки тим, як забезпечується людський розвиток в країні, зокрема подолання бідності, рівний доступ всіх верств населення до базових соціальних послуг – освіти, охорони здоров'я, житлово-комунальних, культурних тощо. Відповідно самі суми фінансування відіграють роль лише допоміжних індикаторів.



Державне фінансування основних напрямів соціальної політики, млрд. грн





Важливо, щоб уряд не робив те, чим уже займаються приватні особи, немає різниці, чи трохи краще, чи трохи гірше уряду це вдається. Держава має братися за те, чого на цей час не робить ніхто інший.

Дж.М.Кейнс

Держава не мусить сама надавати всі соціальні послуги – її завданням переважно є їх фінансування і контроль за якістю. Відповідно левову їх частку можна передати у приватний сектор, розміщуючи державне замовлення на тендерних засадах

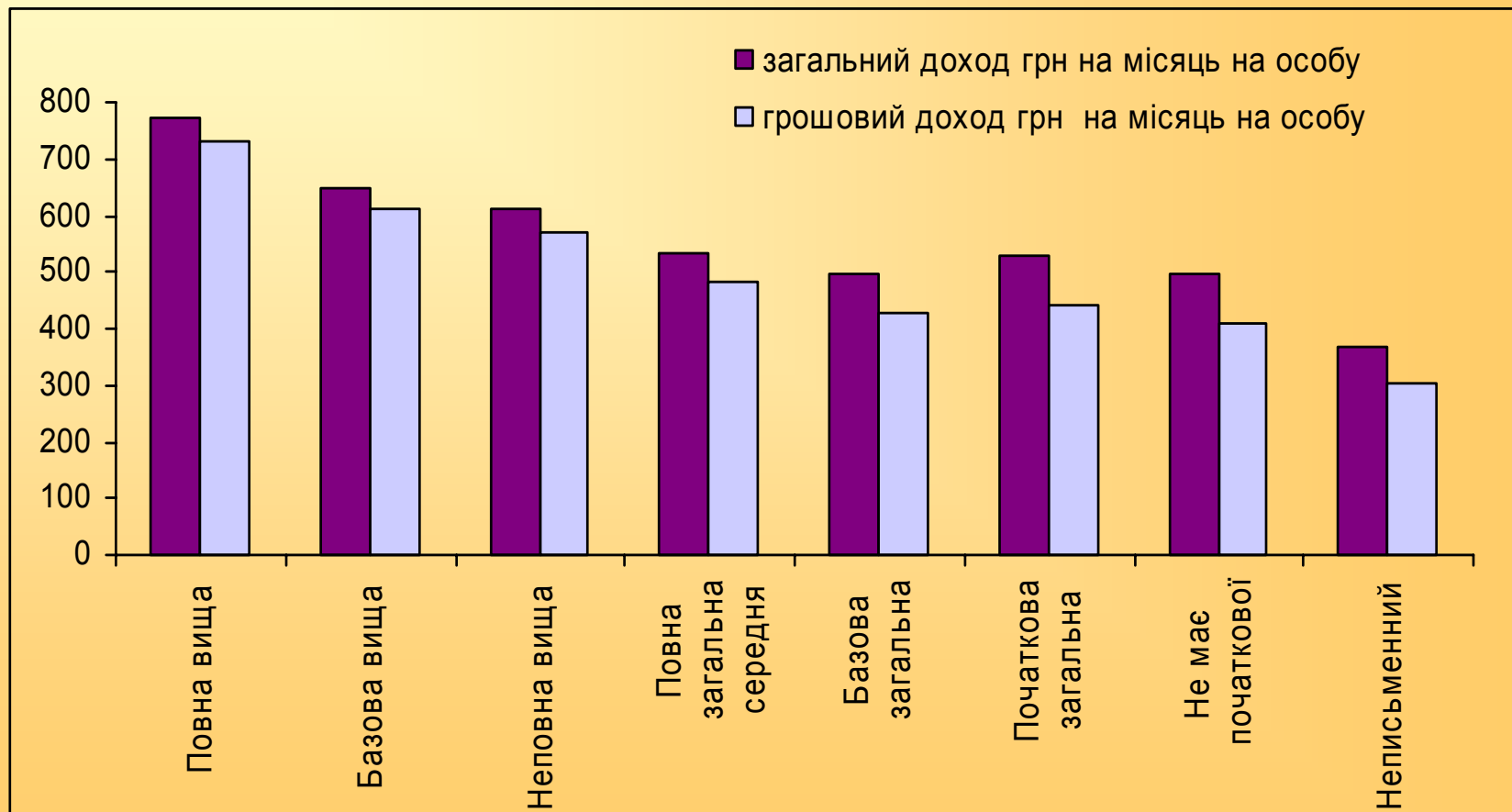


Система освіти в Україні

- Дошкільна
- Загальна середня
- Позашкільна
- Професійно-технічна
- Вища
- Післядипломна

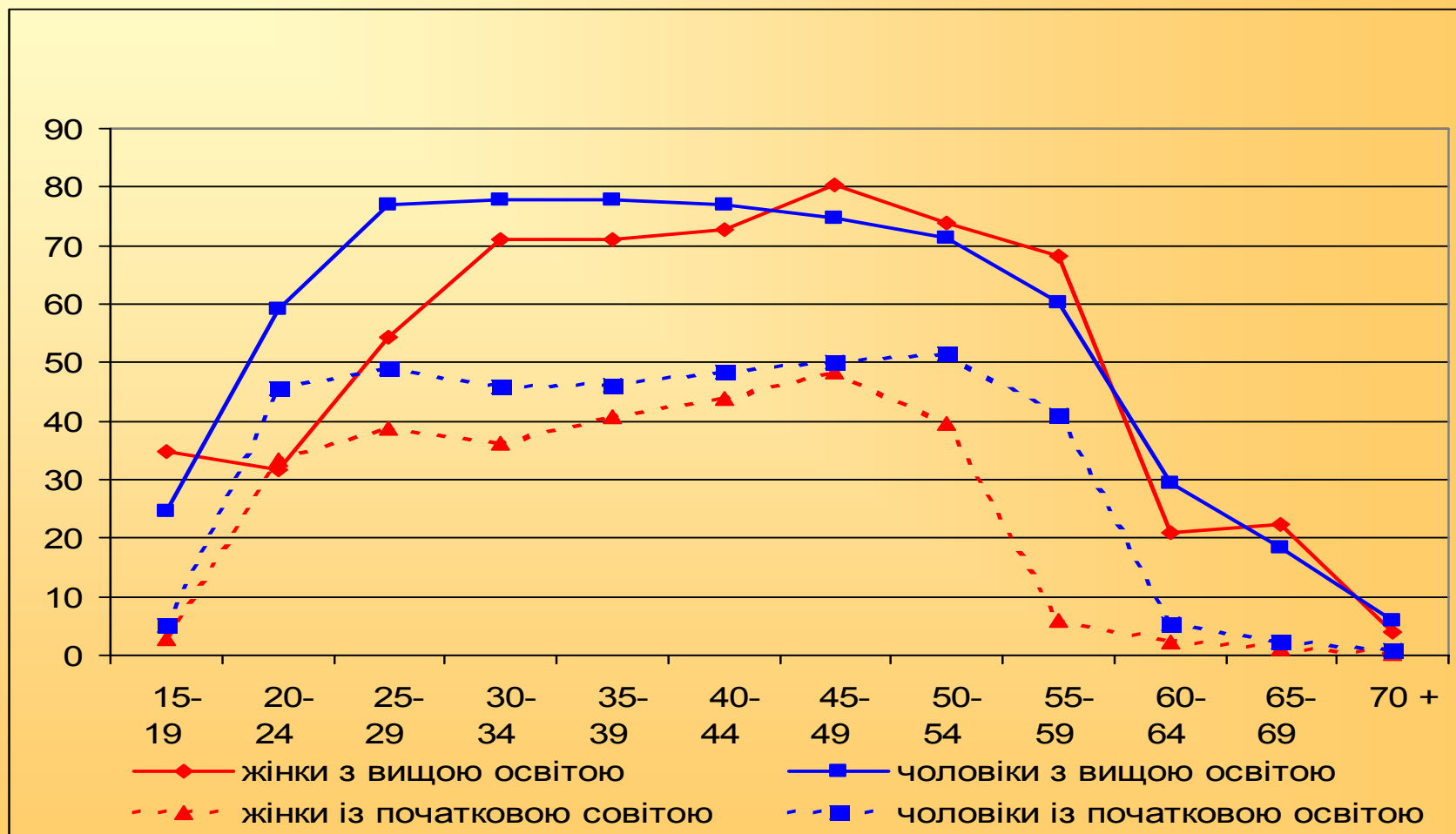


Залежність доходів від рівня освіти, Україна, 2006 рік





Рівні зайнятості жінок та чоловіків з різними рівнями освіти, %





Напрями реформи освіти

- ✓ Відмова від бюджетного утримування закладів вищої освіти і перехід до їх фінансування на засадах державного замовлення – це звільнить державу від зайвих функцій (утримування будівель, придбання обладнання, кадрової політики тощо) і забезпечить вкрай необхідну гнучкість зміни професійної структури державного замовлення на підготовку фахівців
- ✓ Підпорядкування закладів професійно-технічної освіти Міністерству праці та соціальної політики з відповідною передачею бюджетних коштів
- ✓ Установи загальної середньої освіти слід залишити в державному секторі під егідою Міністерства освіти. Необхідно перейти від утримування місцевою владою освітніх закладів до оплати надання освітніх послуг установами різних форм власності. Необхідно також перейти до розрахунку трансфертів у частині освіти з використанням мінімальних стандартів вартості підготовки одного учня початкової та середньої школи
- ✓ Здійснити упорядкування мережі початкових та середніх шкіл, передбачивши при необхідності організацію перевезення дітей до школи та організацію шкільних інтернатів
- ✓ Розробити державну програму технічного переоснащення шкіл, передбачивши зосередження обладнання в базових навчальних закладах, з можливістю їх використання всіма закладами



Напрями реформи системи охорони здоров'я

- ✓ У довгостроковій перспективі необхідно забезпечити перехід від концепції охорони здоров'я як суспільного блага до концепції охорони здоров'я як надання медичних послуг
- ✓ У середньостроковій перспективі доцільно сконцентрувати зусилля на істотному поліпшенні організації надання медичних послуг. Середньострокові пріоритети бюджетного фінансування системи охорони здоров'я передбачають створення передумов для наступного запровадження медичного страхування – спочатку добровільного, а потім загальнообов'язкового.



Види медичної допомоги в Україні

- первинна лікувально-профілактична допомога – так званий перший рівень
- спеціалізована (вторинна) лікувально-профілактична допомога – другий рівень
- високо спеціалізована (третинна) лікувально-профілактична допомога – третій рівень
- медико-санітарне забезпечення санаторно-курортної діяльності
- медична допомога в невідкладних та екстремальних ситуаціях



*Створення системи соціальних кредитів та
механізмів їх реалізації всіма верствами населення*

- На освіту
- На житло
- На лікування



Необхідно істотно підвищити ефективність бюджетних витрат на соціальний захист шляхом:

- реформи діючої системи пільг, передбачивши диференційований підхід до різних видів пільг та різних категорій їх отримувачів і загальну монетизацію системи
- удосконалення методики обчислення сукупного доходу і методики визначення реального рівня життя сімей для надання адресної соціальної допомоги



Трансформація системи пільг, що включає привілеї за особливі заслуги, компенсації, види соціальної підтримки нужденних та професійні пільги

- Замінити пільги, що виконують функцію соціальної підтримки вразливих верств населення, адресною соціальною допомогою
- Забезпечити запобігання необґрунтованому відтворенню контингенту пільговиків, передовсім тих, хто отримує пільги за особливі заслуги
- Надавати пільги, пов'язані із компенсацією шкоди здоров'ю, у формі та розмірах, безпосередньо пов'язаних із масштабами та видом нанесеної шкоди



Зміна системи управління (а отже, і фінансування) соціальної сфери не може досягти успіху без підтримки населення. Доступність послуг освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального сектору стосується кожної родини. Тому важливим напрямом бюджетної політики має стати систематична роз'яснювальна робота серед населення щодо цілей і методів зазначених інституційних змін. Якщо цією роботою нехтуватиме держава, знайдуться політичні сили, які візьмуть її на себе, але трактування буде іншим. Зміна соціальних пріоритетів бюджетної політики потребує дуже уважного і поступового формування підтримки з боку основних політичних сил та населення, потребує систематичної роз'яснювальної роботи.

**Тези виступу Міністра праці та соціальної політики України Людмили
Денісової
«Соціальна складова бюджетів 2008-2009 років»
(20 березня 2008 року)**

Діяльність Уряду в напрямку проведення соціальної політики спрямована на підвищення соціальних стандартів та гарантій (зокрема, на підвищення рівня заробітної плати та державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми), погашення заборгованості з виплати заробітної плати, розвиток соціального партнерства, реформування системи зайнятості та пенсійної системи, соціальний захист осіб з обмеженими можливостями та громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Згідно до Закону України „Про Державний бюджет України 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” покращення соціального захисту населення у 2008 році проявляється у наступному:

- З першого січня **2008 року** збільшено на 10-14% порівняно з груднем 2007 року розміри базового державного соціального стандарту – **прожиткового мінімуму**, що використовується для визначення розмірів мінімальних державних гарантій. Завдяки цьому підвищилися і розміри мінімальних державних соціальних гарантій.
- Розмір **мінімальної заробітної плати** з 1 січня 2008 року встановлено у розмірі 515 грн. Мінімальна заробітна плата працівників бюджетної сфери зросла на 11,9% пропорційно збільшенню розміру мінімальної заробітної плати.
- Значно зросли порівняно з минулим роком мінімальні розміри виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття. Застрахованим особам, у яких **розмір допомоги по безробіттю** залежить від страхового стажу, та незастрахованим з числа військовослужбовців, звільнених за скороченням чисельності без права на пенсію, мінімальний розмір допомоги по безробіттю з 1 січня 2008 року збільшився на 23,4%, протягом першого кварталу на 31,9% порівняно з груднем минулого року, іншим застрахованим та незастрахованим особам - на 31,3% та 50% відповідно.
- **Середній розмір пенсії** з урахуванням зазначених змін у січні 2008 року склався у розмірі 750 грн. До кінця 2008 року він збільшиться до 808 грн. Протягом січня 2008 року здійснено перерахунки пенсій, зокрема, збільшено вартість одного року страхового стажу з 1% до 1,2%. З 1 жовтня 2008 року коефіцієнт становитиме 1,35%. Одночасне збільшення розміру заробітної плати, з якого призначаються пенсії, та збільшення вартості року страхового стажу дало можливість забезпечити справедливість у розмірах пенсій, призначених у різні роки, здійснити **диференціацію пенсій**.

- **Пенсії за особливі заслуги матерям**, які народили 5 і більше дітей і виховали їх до шестирічного віку, встановлюються у розмірі 35-40% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність. Це дало змогу збільшити надбавку до пенсії багатодітним матерям більш ніж у 1,8 рази.
- Підвищення до пенсії (або довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачуються замість пенсії) **дітям війни** виплачується у розмірі надбавки, встановленої для учасників війни (10% прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність).
- Підвищено соціальні гарантії в частині збільшення **розміру допомоги багатодітним малозабезпеченим сім'ям** - до 50% прожиткового мінімуму, встановленого для дитини відповідного віку. На кінець року на дітей віком до 6 років становитиме 278,5 грн., а для дітей віком від 6 до 18 років – 350,5 грн. Розмір допомоги для багатодітних малозабезпечених сімей до кінця 2008 року зростатиме одночасно із щоквартальним підвищенням розмірів прожиткового мінімуму.
- Суттєво збільшено розмір **допомоги при народженні дитини**. З 1 січня вона надається у розмірі 12 240 гривень – на першу дитину, 25 тис. гривень – на другу дитину, 50 тис. гривень – на третю і наступних дітей.
- За інформацією Міністерства фінансів України, видатки на соціальний захист та пенсійне забезпечення **громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи**, збільшено на 27,8% порівняно з минулим роком і передбачено у загальній сумі майже 6 млрд. грн.
- Місцевим бюджетам на організацію діяльності **територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів** передбачено виділити 991,3 млн. грн., що на 40,8%. більше, ніж у минулому році.
- У Державному бюджеті України на 2008 рік на реалізацію програм **соціального захисту інвалідів** закладено понад 900 млн. гривень. Порівняно з минулим роком на 30 млн. грн. збільшено видатки на забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, на 10 млн. грн. зросли видатки на забезпечення інвалідів автомобілями, на стільки ж збільшено фінансування програми з забезпечення інвалідів санаторно-курортним оздоровленням.
- З метою запобігання соціальному виключенню та дискримінації окремих категорій осіб Уряд взяв на себе зобов'язання створити систему реінтеграції **бездомних громадян та осіб, звільнених із місць позбавлення волі**, шляхом розвитку мережі закладів відповідного спрямування. В рамках виконання цього зобов'язання упродовж грудня 2007 – березня 2008 років почали роботу ще 2 заклади: відділення обліку при Будинкові соціального піклування в м. Києві та будинок нічного перебування на 25 ліжко-місць в м. Хмельницькому.

На **2009 рік** Бюджетною декларацією, що схвалена Кабінетом Міністрів України 5 березня 2008 року, визначено основні завдання бюджетної та податкової політики, виконання пріоритетних державних (цільових) програм у відповідних галузях та державну політику щодо фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Зокрема, для покращення матеріального становища та добробуту громадян там передбачається:

- встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб;
- здійснення оплати праці працівників установ та організацій окремих галузей бюджетної сфери на основі тарифних коефіцієнтів III етапу Єдиної тарифної сітки;
- забезпечення диференціації розмірів пенсій, у тому числі призначених у різні роки;
- продовження переходу від системи соціального захисту, що ґрунтується на наданні пільг, до політики зростання доходів та підтримки незахищених верств населення.

Одним з пріоритетних завдань податкової політики визначено поступове зниження рівня податкового навантаження, зокрема, шляхом запровадження єдиного соціального внеску.

Покращення якості надання соціальних послуг населенню досягатиметься шляхом:

- удосконалення системи надання пільг, компенсацій та гарантій; децентралізації надання послуг (виконання робіт);
- підвищення ролі і відповідальності місцевих органів виконавчої влади у формуванні та реалізації високоякісних послуг (виконанні робіт) на рівні громади;
- переходу до формування соціального замовлення місцевих органів виконавчої влади на послуги (виконання робіт) на конкурсних засадах;
- підвищення ефективності системи соціального захисту населення від безробіття.

Зазначені заходи підвищать відповідальність розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей.

Для забезпечення високоякісної та доступної медичної допомоги населенню будуть створюватися умови для переходу до загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ
БЮДЖЕТІВ

ОГЛЯД ПОЛОЖЕНЬ ПОСТАНОВИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ «ПРО СХВАЛЕННЯ ДЕКЛАРАЦІЇ ЦІЛЕЙ ТА ЗАВДАНЬ БЮДЖЕТУ НА 2009 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).

Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 рік ґрунтується на положеннях Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків», що є позитивним моментом, оскільки забезпечує послідовність і узгодженість державної політики у бюджетній сфері. У вступному положенні Бюджетної декларації, визначено, що формування бюджету на 2009 рік відбуватиметься на принципах середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами. Однак, на думку експертів ІБСЕД, для формування бюджету на середньострокову перспективу мають бути визначені цілі та завдання бюджету на відповідні періоди. Зазначений огляд спрямований на виявлення середньострокових трендів притаманних бюджетній політиці та здійснення оцінки її можливого впливу.

Дохідна частина бюджету

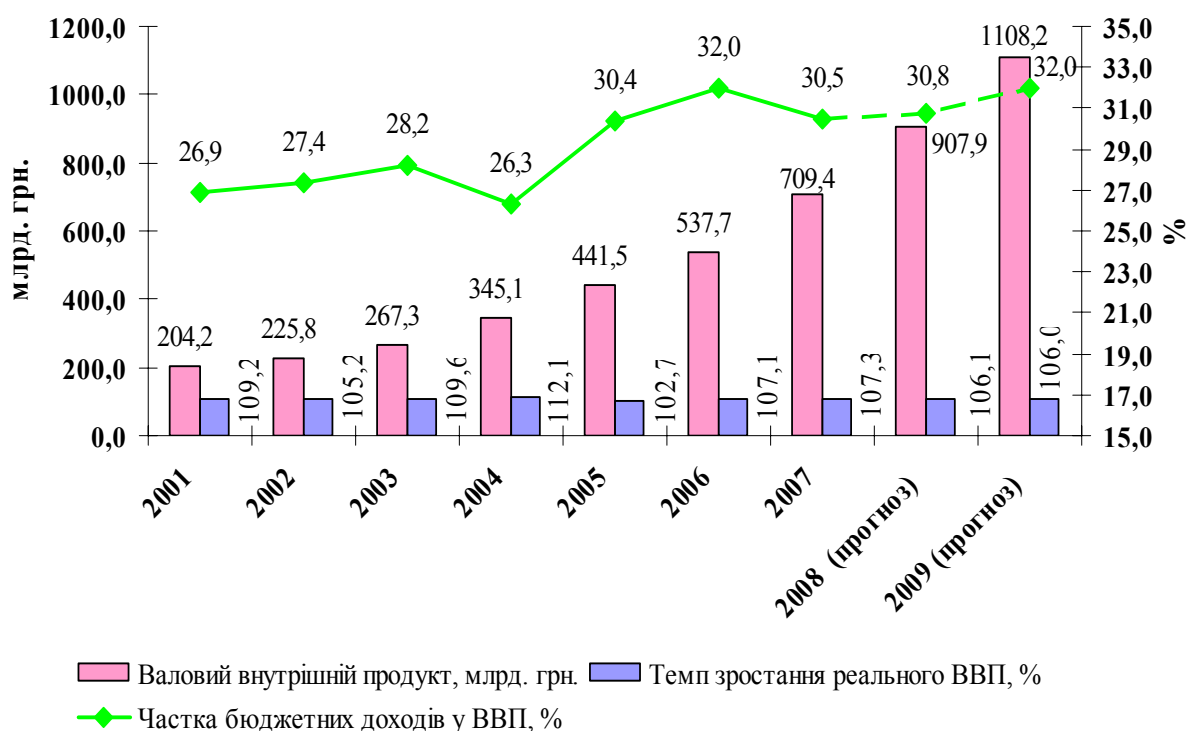
Декларацією цілей та завдань бюджету на 2009 рік визначено низку завдань щодо проведення податкової реформи в Україні. Зокрема, передбачено, що зміни податкового законодавства мають на меті поступове зниження податкового навантаження (завдання 2 частини II) з одночасним розширенням бази оподаткування (завдання 3 частини II), вдосконалення системи адміністрування податків (завдання 4 частини II) та узгодження положень українського законодавства з нормами законодавства Європейського Союзу (завдання 5 частини II). До позитивних моментів слід віднести те, що Урядом декларуються ті податкові зміни, які планується здійснити протягом поточного року для забезпечення виконання визначених цілей бюджетної політики. Так, Декларацією передбачено кодифікацію законів з питань оподаткування шляхом розробки Податкового кодексу (пункт 1 завдання 2 частини II), запровадження єдиного соціального внеску (пункт 2 завдання 2 частини II), зменшення розміру збору з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти (пункт 2 завдання 2 частини II), запровадження податку на нерухоме майно (пункт 1 завдання 3 частини II), запровадження у загальне користування програмного забезпечення, необхідного для подання податкової звітності в електронній формі (пункт 1 завдання 4 частини II), обмеження застосування вексельної форми розрахунків із сплати ПДВ при ввезенні товарів на митну територію України та удосконалення механізму своєчасного відшкодування податку (пункт 3 завдання 4 частини II). Таке попереднє проголошення змін податкового законодавства сприятиме прогнозованості законодавчого поля в сфері оподаткування.

Водночас, слід зазначити, що Декларацією не визначено часових рамок ані проведення податкової реформи в цілому, ані окремих її елементів. Виходячи з того, що документ, що аналізується окреслює цілі і завдання бюджету на 2009 рік, то можна припустити, що визначені цілі податкової політики є або такими, які матимуть вплив на виконання доходної частини бюджету у 2009 році, або такими, які будуть розроблені у 2009 році. Проте, сказати в якому періоді буде запроваджено ту чи іншу податкову новачку не можна, а отже не можна й спрогнозувати вплив тих чи інших змін на рівень надходжень до бюджету.

Крім того, в Декларації відсутні й оцінки впливу тих чи інших змін в системі оподаткування на рівень бюджетних надходжень, що є звичайною практикою при складанні подібних документів у розвинених країнах. Просте ж декларування цілей без конкретизації змін бюджетних показників може призвести до неузгодженості проголошених цілей податкової політики на 2009 рік. Так, завданням 2 частини II задекларовано поступове зниження податкового навантаження, яке може бути виміряне таким показником як частка перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет. Проте, пунктом 3 завдання 1 частини I передбачено «збереження частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет на рівні, що не перевищує 32 відсотків», що

на 1,5 в.п. більше аналогічного показника за 2007 рік, та на 1,2 в.п. більше такого показника запланованого на 2008 рік (див. діаграму 1). Отже, Декларацією опосередковано допускається збільшення податкового навантаження попри проголошене завдання «поступового зниження рівня податкового навантаження».

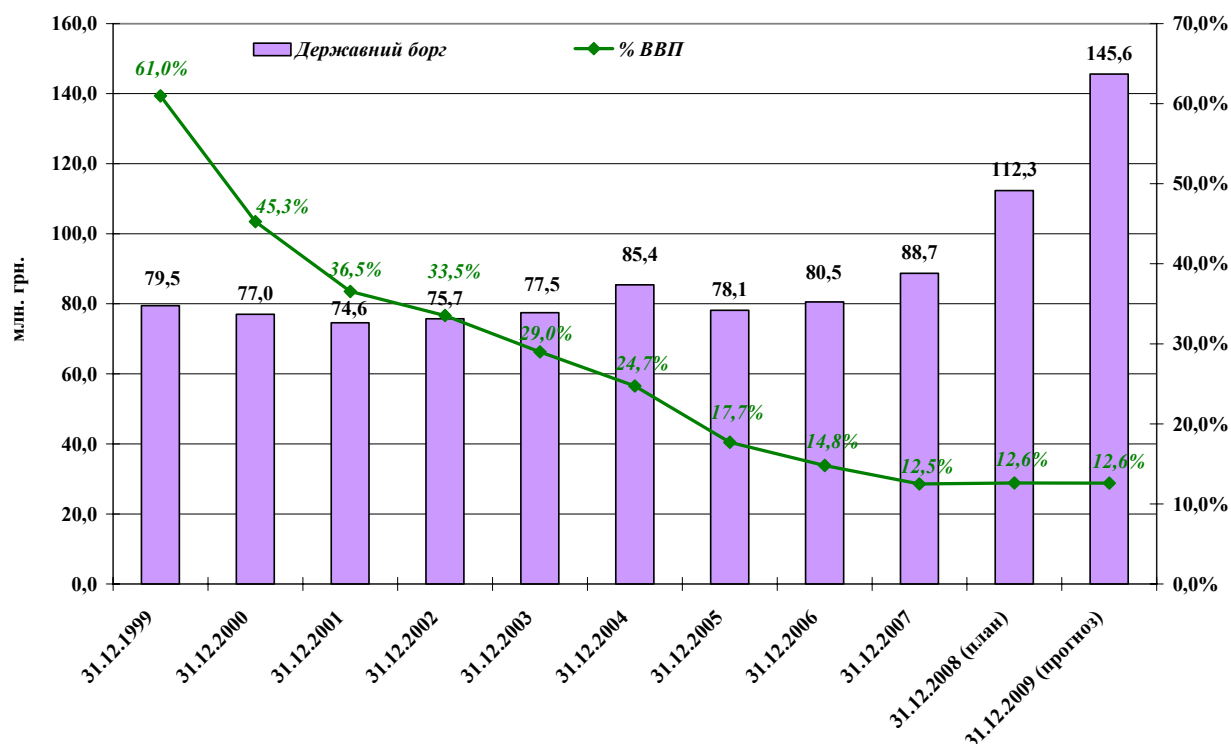
З урахуванням поточних макроекономічних тенденцій номінальний ВВП в Україні у 2008 році прогнозується на рівні 907,9 млрд. грн.¹, що перевищує прогнозний показник, врахований при прийнятті Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» на 2,0 %. На думку експертів ІБСЕД, можливий перегляд номінального ВВП у бік незначного збільшення істотно не вплине на частку перерозподілу ВВП через зведений бюджет і вона складатиме 30,8 %. Отже, за наявних макроекономічних тенденцій та існуючої бази оподаткування прогнозна частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет у 2009 році не перевищить встановленої Бюджетною декларацією межі. Однак, реальний показник на сьогодні оцінити вкрай складно, оскільки неможливо передбачити період запровадження визначених у Декларації податкових нововведень.



Видаткова частина, борг та дефіцит бюджету

У частині боргової політики та дефіциту бюджету на 2009 рік визначено завдання, аналогічні тим, що встановлюються щорічно, зокрема, утримання рівня державного боргу відносно ВВП не вище, ніж у 2008 році (див. діаграму 2), та визначення дефіциту на економічно безпечному рівні (не більш як 2 відсотки ВВП) (див. діаграму 3).

¹ Україна: перспективи розвитку. КОНСЕНСУС-ПРОГНОЗ.
http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=73499

Державний борг за 1999-2009 роки у відсотках до ВВП²

Також, встановлено можливість додаткового збільшення запозичень в обсязі до 1 відсотка ВВП на фінансування видатків, пов'язаних з підготовкою та проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу (див. діаграму 3). На думку експертів ІБСЕД, зазначений обсяг таких запозичень, який може скласти 11,1 млрд. грн., що призведе до суттєвого посилення боргового навантаження на державний бюджет. Тому, така норма потребує необхідності встановлення чіткого графіку його погашення одночасно із збільшенням обсягу додаткових надходжень до державного бюджету у зв'язку з проведенням цього чемпіонату. Тут також постає питання необхідності запровадження Бюджетної декларації на середньострокову перспективу, про що зазначалося вище.

Крім того, враховуючи важливість зазначеного питання, необхідні критерії відстеження, що ці запозичення будуть здійснені в обсягах, необхідних саме на визначені видатки. Тому, доцільним є відобразити у Законі про Державний бюджет України на 2009 рік обсяг видатків, пов'язаних з підготовкою та проведенням фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу окремим додатком з розподілом на загальний та спеціальний фонди. Це пояснюється тим, що на 2008 рік, аналогічні видатки входять до складу багатьох бюджетних програм, що подекуди унеможливує їх відокремлення, а також моніторинг і оцінку ефективності витрат.

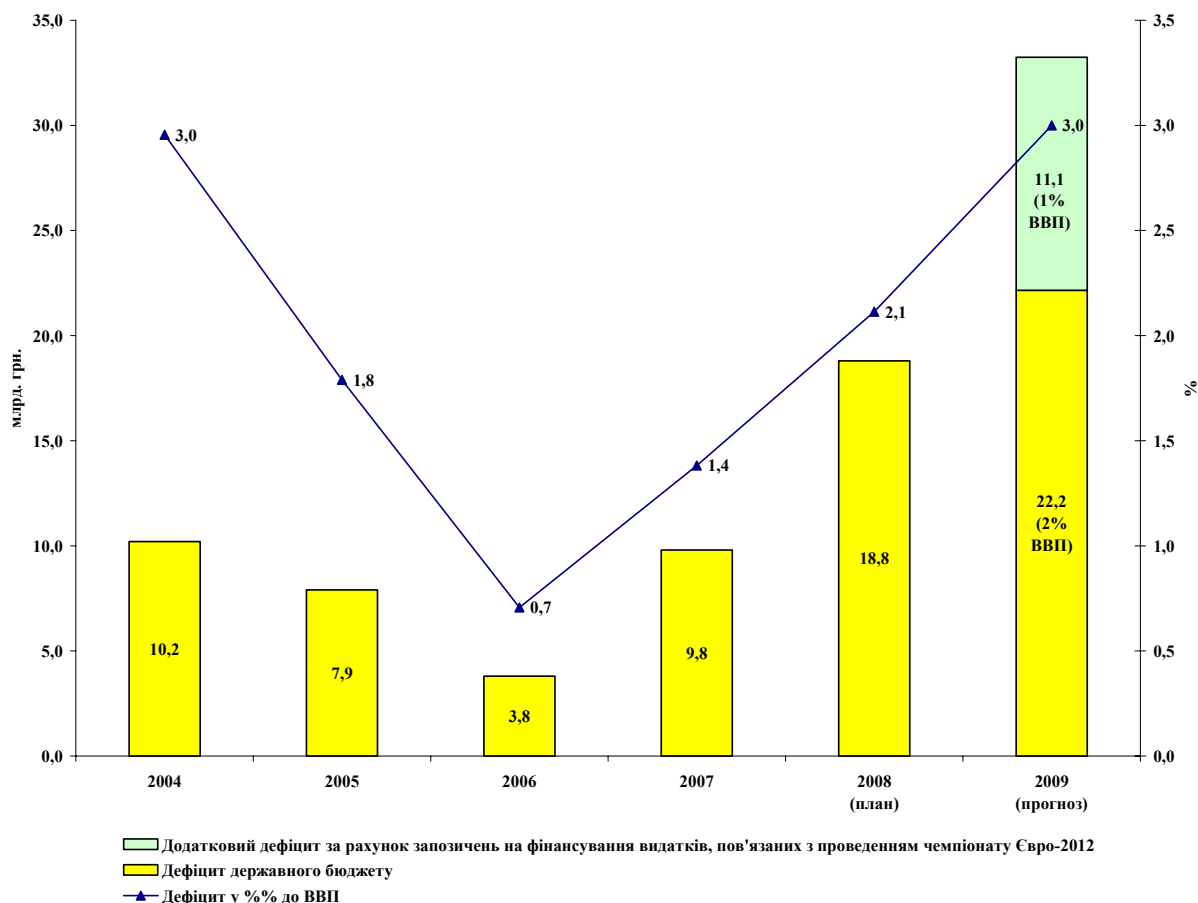
В частині державної підтримки реального сектору економіки (завдання 5, частини III) не визначено питання щодо розподілу надходжень від приватизації державного майна, які є важливою складовою загального обсягу фінансування. Однак згідно з вимогами Указу Президента України від 6 березня 2008 року № 200, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про забезпечення національних інтересів і національної безпеки у сфері приватизації та концептуальні засади їх реалізації» доцільно орієнтуватися на необхідність спрямування

² Державний борг на 2008 рік визначено виходячи з його граничного обсягу за 2007 рік та планового обсягу перевищення запозичень на погашенням у 2008 році, а також максимального обсягу надання у поточному році гарантій відповідно до абзацу першого статті 13 Закону про Державний бюджет України на 2008 рік.

частини надходжень від приватизації державного майна (на думку експертів ІБСЕД, не менше 50%) у інвестиції в реальний сектор. Тому, для забезпечення послідовності здійснення бюджетної політики, зазначена теза може бути використана при формуванні проекту бюджету на 2009 рік.

Діаграма 3

Дефіцит державного бюджету України на 2004-2009 роки у відсотках до ВВП



Стосовно норми про перегляд передбачених законами зобов'язань держави щодо можливості їх фінансового забезпечення та за його результатами внесення змін до законів України (завдання 1 частини I), слід зазначити, що такі зміни мають бути внесені на постійній основі, а не на один рік, як це відбулося із змінами до законодавства, прийнятими одночасно із Законом «Про Державний бюджет України на 2008 рік». При цьому необхідно врахувати, що відповідно до частини 3 статті 27 Бюджетного кодексу закони, які впливають на формування доходної чи видаткової частини бюджетів, повинні бути оприлюднені не пізніше 15 серпня року, що передує плановому.

У частині підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів визначено завдання щодо проведення моніторингу ефективності виконання бюджетних програм та удосконалення критеріїв оцінки їх результативності (завдання 2 частини I), що є важливим кроком на шляху підвищення якісного рівня управління державними фінансами. Шляхом вирішення має бути також створення системи моніторингу та оцінки ефективності виконання бюджетних програм. Зазначена система має бути простою у використанні. Разом з цим, наказом Міністерства фінансів України від 14 січня 2008 року № 19 «Про паспорти бюджетних програм» затверджено у новій редакції Правила складання паспортів бюджетних програм, квартального та річного звіту про їх виконання, а також здійснення моніторингу та аналізу виконання. Щодо запровадження квартальної

звітності про виконання паспортів бюджетних програм, то на думку експертів ІБСЕД, це створює додаткове навантаження на співробітників Міністерства фінансів та головних розпорядників бюджетних коштів. Як свідчить світова практика, квартальні моніторинги є прерогативою головного розпорядника, і він сам вирішує, по яких програмах здійснювати моніторинг щомісячно, по яких – щоквартально. Міністерству фінансів доцільно здійснювати такі моніторинги не частіше одного разу на півроку. Метою цих моніторингів може бути представлення висновків і звітності про ефективність витрачання коштів державного бюджету перед Кабінетом Міністрів України.

Тому у випадку здійснення щоквартального моніторингу та оцінки ефективності виконання всіх бюджетних програм Міністерством фінансів, а їх майже 900, існує ризик проведення неякісної оцінки ефективності або охоплення не всіх бюджетних програм за браком часу та кількості відповідних спеціалістів.

Також, пріоритетним напрямом визначається *перехід від планування видатків на утримання бюджетних установ, до оплати за надані послуги (виконані роботи) та упорядкування структури головних розпорядників бюджетних коштів і оптимізації переліку бюджетних програм (завдання 2 частини I)*. Вирішення питання переходу від системи утримання установ до оплати за надані послуги (виконані роботи) має значний потенціал для більш ефективного використання коштів державного та місцевих бюджетів. Однак, проблемним питанням було і залишається розпорошеність бюджетних коштів між різними відомствами. Це пов'язано із утриманням на своєму балансі міністерствами та відомствами різноманітних закладів, які надають послуги чи виконують роботи у галузях в яких вони не являються провідними. Тому, на думку експертів ІБСЕД, зменшення кількості головних розпорядників та бюджетних програм не являються повноцінними заходами і тому не призведуть до вирішення усіх проблеми. Саме тому, актуальним являються також завдання щодо структурних змін, зокрема, передачі навчальних закладів до сфери управління МОН та закладів культури і мистецтва до сфери управління МКТ та тому подібне.

Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини

Серед основних цілей та завдань бюджетної політики на 2009 рік в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин зазначено: *зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у її нарощуванні (пункт 1 завдання 1 частини IV), проведення децентралізації видатків за принципом субсидіарності і посилення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади (пункт 2 завдання 1 частини IV)*.

Досвід попередніх років засвідчує, що органи місцевого самоврядування, отримавши від держави повноваження на надання публічних послуг населенню, не дістають достатнього фінансування, аби забезпечити якісне надання цих послуг. Наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів не вистачає для ефективного виконання покладених на них функцій. Через це, зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів та посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у її нарощуванні наразі є важливим напрямком реформування бюджетної системи України.

Так, для зміцнення доходної частини місцевих бюджетів в положеннях Декларації запропоновано *запровадження податку на нерухоме майно (нерухомість), спрямованого на досягнення соціальної справедливості, ставки якого повинні затверджуватися на регіональному рівні (в межах, встановлених законом про такий податок), а надходження в повному обсязі спрямовуватися до місцевих бюджетів (пункт 1 завдання 3 частини II)*. Проте запровадження зазначеного податку з 2009 року не виглядає реалістичним. Передусім, на сьогоднішній день не має єдиного реєстру об'єктів нерухомості. Крім того,

не вирішена проблема оцінки об'єктів нерухомого майна. Узгодження цих питань потребуватиме часу, а для запровадження податку з 2009 року необхідно офіційно оприлюднити закон про податок на нерухоме майно до 15 серпня 2008 року, як того вимагає Бюджетний кодекс.

В той же час, одним із висновків попереднього досвіду проведення децентралізації видатків є перенесення повноважень на здійснення видатків до місцевого рівня без належного підкріплення доходними джерелами.

На сьогоднішній день величина нормативів фінансової забезпеченості, які є основним елементом розрахунку дотації вирівнювання, не відповідає реальній потребі у забезпеченні органів місцевого самоврядування ресурсами для надання публічних послуг. Тому положення Декларації про *удосконалення розрахунків нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них (пункт 3 завдання 1 частини IV)* є надзвичайно важливим питанням, яке має бути враховане при реалізації бюджетної політики у середньостроковій перспективі.

На думку експертів ІБСЕД, один із шляхів вирішення цієї проблеми полягає у розробці стандартів надання послуг бюджетними установами та організаціями, на основі яких і мають розраховуватись фінансові нормативи бюджетної забезпеченості. Цей шлях потребує розробки відповідної методології та її експертного випробування у пілотних міністерствах та областях.

Крім того розробка таких стандартів дозволить в повній мірі реалізувати й положення щодо *переходу до формування соціального замовлення місцевих органів виконавчої влади на послуги (виконання робіт) на конкурсних засадах (пункт 3 завдання 1 частини III)*, адже впровадження таких стандартів дозволить визначити вимоги до якості надання послуг соціального замовлення.

Вцілому зазначена пропозиція, у разі її запровадження, стимулюватиме підвищення якості надання послуг бюджетними установами й організаціями та дозволить підвищити рівень їх конкурентоспроможності в умовах ринкової економіки.

Для досягнення максимально позитивного ефекту від процесу бюджетного реформування його необхідно проводити в комплексі з іншими життєво важливими реформами – адміністративно-територіальною, політичною, податковою, реформою системи соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін.

В умовах сьогоднішнього дня, при відсутності основних засад та критеріїв розподілу субвенцій на реалізацію інвестиційних проектів з державного бюджету місцевим бюджетам положення Декларації щодо *розроблення основних засад визначення обсягу цільових видатків з державного бюджету, що передаються місцевим бюджетам на реалізацію інвестиційних проектів, та критеріїв їх подальшого перерозподілу між місцевими бюджетами (пункт 1 завдання 2 частини IV)* є одним з основних напрямків удосконалення міжбюджетних взаємовідносин. Вирішення цього питання дозволить більш ефективно використовувати бюджетні кошти та надасть можливість планувати обсяги видатків на виконання інвестиційних проектів у середньостроковій перспективі.

Проте, існує ризик щодо обрання неефективного шляху виконання цього завдання. Так, аналогічні завдання можна відслідкувати у Бюджетних деклараціях (резолуціях) принаймі трьох останніх років. Але технічно це питання намагалися вирішити через підзаконні акти (постанови КМУ), що не дало позитивного результату через щорічні зміни у підходах. Тому, з точки зору середньострокового підходу це потребує законодавчого врегулювання. Зокрема, можливо розглядати внесення відповідних системних норм до Бюджетного кодексу України.

Положення про *проведення експерименту із запровадження нових елементів програмно-цільового методу складення та виконання місцевих бюджетів (пункт 2 завдання 2 частини IV)* є надзвичайно актуальним питанням, особливо у контексті здійснення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні, адже запровадження усіх елементів ПЦМ передбачає розробку бюджетів на середньострокову

перспективу. Запровадження ПЦМ дозволить послідовно, згідно зі встановленими пріоритетами та завданнями, в межах наявних ресурсів, здійснювати ефективний фінансовий менеджмент на місцевому рівні та в повній мірі реалізувати принцип єдності бюджетної системи України.

Реалізація даного положення саме у формі експерименту дозволить:

- розробити та розпочати процес поетапного запровадження програмної класифікації місцевих бюджетів, з метою складання і виконання місцевих бюджетів на основі ПЦМ бюджетування;
- розробити та протестувати відповідне програмне забезпечення для обслуговування місцевих бюджетів в такому форматі;
- виопрацювати систему моніторингу та оцінки бюджетних програм на місцевому рівні;
- здійснити заходи щодо методологічного та матеріального забезпечення переходу до ПЦМ місцевих бюджетів.

Таким чином, лише комплексна реалізація заходів запропонованих в Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік у розділі «Державна політика щодо фінансового забезпечення місцевих бюджетів» дозволить вирішити низку проблем соціально-економічного розвитку регіонів України та сприятиме фінансовому зміцненню місцевих бюджетів.

Висновки та рекомендації

У політиці щодо доходів, Декларацією визначено перелік заходів з реформування податкової системи, які передбачено здійснити у 2009 році, що є позитивним кроком оскільки робить прогнозованим процес внесення змін до податкового законодавства. Водночас, відсутність конкретизації впливу таких змін на бюджетні показники призводить до неузгодженості цілей податкової політики на 2009 рік, зокрема щодо задекларованого зменшення податкового навантаження з одночасним декларуванням нових податків і заходів з розширення бази оподаткування. Отже, необхідно конкретизувати часові рамки здійснення конкретних змін до податкового законодавства та оцінити їх фінансовий вплив у середньостроковій перспективі.

У видатковій політиці до позитивних моментів слід віднести те, що у Декларації встановлені шляхи досягнення цілей бюджету, у реалізації яких на даний час існує нагальна потреба для підвищення ефективності видатків бюджету та вирішення соціально-значущих питань. Зокрема, сюди відносяться такі як продовження переходу від системи соціального захисту, що ґрунтується на наданні пільг, до політики зростання доходів та підтримки незахищених верств населення, передача закладів соціально-культурної сфери до міністерств, які є провідними у відповідних галузях; оптимізація мережі навчальних закладів, встановлення мінімальної заробітної плати на рівні прожиткового мінімуму для працездатних осіб, здійснення оплати праці працівників установ та організацій окремих галузей бюджетної сфери на основі тарифних коефіцієнтів III етапу Єдиної тарифної сітки.

Проте, як і серед вищенаведених шляхів, так серед інших, зазначених у Бюджетній декларації, окремі шляхи мають лише декларативний характер і, по своїй суті, є не шляхами, а метою. Зокрема, це стосується таких з них, як збереження культурної спадщини; підвищення якості діагностики та ефективності лікування хворих на серцево-судинні та онкологічні захворювання, особливо дітей; створення умов для переходу до загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування; підвищення ефективності системи соціального захисту населення від безробіття; удосконалення системи надання пільг, компенсацій та гарантій.

Окреслені в Бюджетній декларації на 2009 рік напрямки реформування бюджетної системи України в частині місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин відображають найбільші проблемні питання, які на сьогодні потребують вирішення. Реалізація цих завдань дозволить якісно покращити рівень надання публічних послуг населенню, зміцнить фінансову незалежність органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади, підвищить прозорість розподілу міжбюджетних трансфертів, забезпечить запровадження програмно-цільового методу бюджетування на місцевому рівні та ін. Однак, виконання намічених заходів потребує злагоджених дій усіх гілок влади, науково-методологічного опрацювання, експертного обговорення, послідовного комплексного впровадження і передусім - часу.

Тому, виходячи з наведеного, на думку експертів ІБСЕД, доцільно запровадити затвердження у Бюджетній декларації таких шляхів виконання завдань, які відобразатимуть конкретні заходи, що будуть здійснені Урядом у плановому бюджетному році, та, у разі можливості, і показники. Це сприятиме підвищенню прозорості бюджетного процесу, реалістичності та обґрунтованості обсягу ресурсів бюджету та витрачання бюджетних коштів тощо і відповідає світовій практиці затвердження таких документів (див. додаток 1).

Враховуючи стратегію України на інтеграцію у Європейське співтовариство, на думку експертів ІБСЕД, доцільним буде наближення методології бюджетного процесу до європейський стандартів, зокрема щодо середньострокового формату Бюджетної декларації України. Виходячи з цього, пропонуємо визначити у Бюджетній декларації розділи, які будуть описувати:

- поточну ситуацію (в тому числі макроекономічне становище) з оцінкою виконання основних завдань бюджетної декларації за минулий рік;
- існуючі проблеми, які потребують вирішення шляхом здійснення заходів бюджетної політики;
- аналіз окремих завдань довгострокового характеру, визначених у попередній декларації (для забезпечення зв'язку між середньостроковими цілями, викладеними у бюджетних деклараціях попередніх років);
- пропозиції по вирішенню зазначених проблем (напрями бюджетної політики та механізмів її реалізації по кожному з напрямків);
- прогноз наслідків (очікуваних результатів) від запровадження заходів бюджетної політики, запропонованих у Бюджетній декларації, на середньострокову перспективу. У цій частині також пропонується включити таблиці з даними, які визначають параметри бюджетної політики (див. таблицю 1) та баланс бюджетних показників на наступний рік (див. таблицю 2).

Генеральний директор
Інституту бюджету
та соціально-економічних досліджень

І.Ф. Щербина

Таблиця 1

Основні параметри бюджетної політики

№	Показники	Минулий рік (факт)	Поточний рік (план або очікуване виконання)	Плановий рік	Наступний рік (прогноз)	Наступний рік (прогноз)	Наступний рік (прогноз)
1.	ВВП, у млрд.грн.						
2.	Частка ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет, у %						
3.	Частка ВВП, що перерозподіляється через державний бюджет, у %						
4.	Дефіцит/профіцит державного бюджету, у % ВВП						
5.	Програмні видатки державного бюджету, у % ВВП						
6.	Капітальні видатки, у % до всіх видатків державного бюджету						
7.	Інфляція, у %						
8.	Прожитковий мінімум, у грн.						
9.	Розмір мінімальної заробітної плати, у грн.						

Таблиця 2

Баланс бюджетних показників

млрд.грн.

№	Показники	Минулий рік (факт)	Поточний рік (план або очікуване виконання)	Плановий рік	Наступний рік (прогноз)	Наступний рік (прогноз)	Наступний рік (прогноз)
1.	=1 Доходи державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів)						
2.	=2 Міжбюджетні трансфери (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів)						
3.	=1+2 Доходи державного бюджету (з міжбюджетними трансфертами)						
4.	=4 Фінансування державного бюджету						
5.	=5 Повернення кредитів до державного бюджету						
6.	=3+4+5 РЕСУРСИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ						
7.	=7 Видатки державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів), у т.ч.:						
8.	=8 <i>Загальнодержавні функції</i>						
9.	=9 <i>Оборона, громадський порядок, безпека та судова влада</i>						
10.	=10 <i>Соціальний блок (охорона здоров'я, освіта, духовний та фізичний розвиток, соціальний захист та соціальне забезпечення)</i>						

11.	=11	Економічна діяльність, охорона навколишнього природного середовища та житлово-комунальне господарство						
12.	=12	Міжбюджетні трансферти (дотації та субвенції)						
13.	=7+12=6	Видатки державного бюджету (з міжбюджетними трансфертами)						
14.	=14	Надання кредитів з державного бюджету						
15.	=15	Доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)						
16.	=15/20	Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті						
17.	=15+12	Доходи місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами)						
18.	=18	Повернення кредитів до місцевих бюджетів						
19.	=17+18	Видатки місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами) і надання кредитів						
20.	=1+15	Доходи зведеного бюджету						
21.	=1+4+5+ +15+18	РЕСУРСИ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ						
22.	=21	Видатки зведеного бюджету і надання кредитів						

Аналіз тексту Бюджетних меморандумів Нідерландів на 2004 та 2005 роки

Проаналізувавши Бюджетні меморандуми Нідерландів на 2004 та 2005 роки, які є співставними документами з Декларацією цілей та завдань бюджету (Бюджетною декларацією) України, необхідно навести їх характерні особливості, які можуть бути цікавими для вивчення та адаптування к Українському досвіду.

Отже, основні риси меморандуму Нідерландів:

1. Підкреслюється відповідність бюджетної політики і заходів, що передбачаються меморандумом з загальнодержавними і загальноєвропейськими показниками і орієнтирами

Зокрема, в тексті Меморандум постійно відсилає до інших документів ухвалених Урядом Нідерландів – як в середині країни (Коаліційна Угода щодо урядової політики), так і в межах Європейського Союзу (Маастрихтський договір). Тим самим підкреслюється той факт, що бюджетна політика і ті зміни, що пропонуються, є невід’ємною складовою загальнодержавної і загальноєвропейської політики. Так, Маастрихтським договором визначено критерій бюджетного дефіциту Нідерландів на рівні 3% ВВП.

2. Огляд поточної економічної ситуації

Важливою особливістю є те, що даний аналіз визначає найголовніші проблеми у сфері економіки й бюджетної політики – стагнація економіки (на рівні 0,5% ВВП), збільшення безробіття (7%). Економічна ситуація в країні порівнюється з ситуацією в інших країнах (уповільнення темпів економічного зростання відбувається швидше, ніж в інших країнах). Даний огляд є важливим через те, що дозволяє краще зрозуміти ті ініціативи, які пропонуються в Меморандумі.

3. Загальний опис конкретних пропозицій для покращення ситуації

Пропозиції, які закладаються в Меморандум напряму ув’язані з тими проблемами, які піднімалися в «оглядовій» частині документу. Вони є конкретними, але без зайвої деталізації. Наприклад, Меморандум 2004 року передбачав, що «стимуляція ринку праці й продуктивності праці» буде досягтися за рахунок реформи соціального страхування. «Закон про страхування на випадок безробіття буде радикально зміненим у 2005 році з тим, щоб під дію цього Закону підпадали лише ті, хто безумовно не в стані бути задіяними до оплачуваної праці»... Зміни до Закону про страхування на випадок безробіття передбачатимуть «збільшення податкового кредиту з тим, щоб робота стала більш привабливою з фінансової точки зору». Меморандум 2005 року передбачив відміну податкових пільг для тих, хто раніше терміну йде на пенсію, або отримує пенсію не за віком, а також скорочення ставки податку на доходи корпорацій до 30%.

4. Зазначення очікуваних результатів

Меморандуми визначають результати від запропонованих заходів. Наприклад, Меморандум на 2004 рік містить таку таблицю:

Заходи на 2004 рік, що спрямовані на покращення бюджетного дефіциту* (в млрд. євро). Знак мінус (-) вказує на очікуване покращення:	2004 рік
Зменшення видатків, у тому числі завдяки таким заходам:	-10,9
від обмеження зарплат в державному сектор	-1,3
від розвитку ринку праці	-3,1
від розвитку міжнародної політики	-0,8
від заходів на дерегуляцію	-1,0
від скорочення державних субсидій	-1,9
від заходів економії у сфері охорони здоров'я	-1,7
від інших заходів	-1,2
Зміни в податковому законодавстві та законодавстві з соціального страхування	-1,2

* - в таблиці представлені заходи, передбачені у таких документах як Стратегічна Угода, Бюджетний меморандум на 2003 рік, Загальна Угода та додатковий пакет.

Крім того, в Меморандумі 2005 року зазначаються отримані результати від виконання заходів, передбачених в Меморандумах попередніх років.

5. Аналіз ситуації (з окремих питань), який виходить за межі планового року та зв'язок з бюджетним меморандумом попереднього року

Меморандум зазначає заходи розраховані на період, що перевищує один бюджетний рік. Відповідно, очікувані результати зазначаються на середню та довгострокову перспективи. Наприклад, в Меморандумі на 2005 рік наводиться таблиця «Кумулятивний ефект зменшення адміністративного тягаря (дерегуляції)». В тексті говориться, що для того, щоб «економіка відчула ефект від зменшення адміністративного тягаря потрібно 5-10 років. При чому, на початку та в середній перспективі ці заходи призведуть до тимчасового збільшення рівня безробіття». Ефект від заходів представлено в таблиці в зрізах через 4 та 15 років.

Крім того, Меморандуми містять посилання на положення попередніх Меморандумів. Це підвищує вагу документу зі звичайної декларації до певного стратегічного плану, який містить основні положення і орієнтири бюджетної політики країни й забезпечує її послідовність.

Наприклад, в Меморандумі на 2004 рік зазначені показники забезпечення утримання дефіциту бюджету в межах 3% на 2003-2007 роки. Водночас, в Меморандумі 2005 року зазначається, що «технічні екстраполяції для 2006 та 2007 років свідчать, що оцінка балансу бюджету на ці роки зазначена у Бюджетному меморандумі попереднього року, може виявитись занадто оптимістичною».

6. Викладення головних положень Меморандуму простою мовою з додатковими роз'ясненнями, в разі необхідності

Наприклад, словосполучення «зниження адміністративного тягаря» роз'яснено для кращого сприйняття – «зменшення бюрократизму». Цим підкреслюється, що даний документ розробляється не для вузького кола експертів, а для сприйняття широким загалом. Тим самим підвищується відповідальність уряду в проведенні бюджетної політики.

Модератори Фінансово-економічного форуму:

1. Ірина Щербина, генеральний директор Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

Перелік запрошених:

Верховна Рада України

1. Зіновій Шкутяк, народний депутат України
2. Олександр Попов, народний депутат України
3. Андрій Ватульов, завідувач секретаріату Комітету ВРУ з питань бюджету
4. Світлана Фещук, заступник завідувача секретаріату Комітету ВРУ з питань бюджету

Міністерство Фінансів України

5. Юлія Футоранська, директор Департаменту реформування бюджетної системи
6. Інна Книщенко, заступник директора Департаменту реформування бюджетної системи
7. Галина Карп, директор Департаменту місцевих бюджетів
8. Катерина Зубанєва, начальник відділу середньострокового прогнозування
9. Володимир Пасічник, начальник відділу макроекономічного аналізу
10. Олексій Жак, заступник директора Департаменту макроекономічного прогнозування
11. Андрій Кузьма, головний економіст-фінансист відділу середньострокового прогнозування

Міністерство Економіки України

12. Анатолій Максютя, перший заступник міністра економіки України
13. Олена Нижник, директор Департаменту регіонального розвитку

Міністерство житлово-комунального господарства України

14. Ірина Запатріна, заступник міністра житлово-комунального господарства України
15. Юлія Суднікова, начальник Управління економічного аналізу та прогнозування

Міністерство праці та соціальної політики

16. Людмила Денисова, міністр праці та соціальної політики

Міністерства регіонального розвитку та будівництва

17. Алла Шаповалова, головний спеціаліст відділу реформування місцевого самоврядування

Державна податкова адміністрація України

18. Сергій Лекарь, заступник Голови Державної податкової адміністрації України

Національного банку України

19. Ігор Шуміло, виконавчий директор
20. Інна Співак, начальник відділу макроекономічного аналізу та прогнозування
21. Олександр Петрик, директор департаменту економічного аналізу та прогнозування

Інститут демографії та соціальних досліджень Національної академії наук України

22. Елла Лібанова, директор Інституту демографії та соціальних досліджень

Міські голови

23. Віктор Антоненко, міський голова м. Бровари

Асоціація міст України та громад

24. Павло Козирев, віце-президент Асоціації міст України, голова секції малих міст, міський голова м. Українка

Асоціація фінансистів України

25. Маргарита Юрченко, виконавчий директор

Посольство США в Україні

26. Оксана Бедратенко, спеціаліст з економічних питань

Агентство США з міжнародного розвитку

27. Андрій Нестеренко, керівник проектів в галузі економічного зростання

Проект МБР

28. Роберт Бодо, керівник Проекту
29. Віра Ілляш, менеджер із зв'язків з громадськістю та ЗМІ

ІБСЕД

30. Артем Рудик, голова Департаменту податкової політики
31. Вячеслав Зубенко, голова Департаменту з впровадження ПЦМ

32. Олена Панченко, директор Департаменту зв'язків з громадськістю та ЗМІ

Світовий банк

33. Олексій Балабушко, економіст

34. Світлана Будаговська, Координатор проектів інституційних реформ у державному секторі

35. Олена Бех, спеціаліст з освіти сектору людського розвитку

36. Юлія Смоляр, аналітик з питань соціального захисту

Рада конкурентоспроможності України

37. Валерій Юзба, виконавчий директор

Програма розвитку ООН в Україні

38. Катерина Рибальченко, координатор програм розвитку

Міжнародний фонд «Відродження»

39. Олександра Горячева, менеджер програми «Посилення впливу громадянського суспільства»

Український фонд соціальних інвестицій

40. Віктор Мірошніченко, виконавчий директор

41. Іванова Е.Л.

Федерації профспілок України

42. Галина Голеусова, керівник управління з питань соціального захисту