



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ
БЮДЖЕТІВ

ОГЛЯД ПОЛОЖЕНЬ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2008 РІК” ПОДАНОГО НА РОЗГЛЯД ВРУ 28.11.2007 РОКУ

IBCED 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).

**ОГЛЯД ПОЛОЖЕНЬ ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2008 РІК»
ПОДАНОГО НА РОЗГЛЯД ВРУ 28.11.2007 РОКУ**

Основні параметри державного бюджету:

Показники(назва)	Обсяг (млрд. грн.)	Відхилення від 2007року
Доходи державного Бюджету	191,1 млрд. грн.	21,5% (+33,8 млрд. грн.)
Видатки державного Бюджету	211,9 млрд. грн.	21,4 % (+ 37,3 млрд. грн.)
Дефіцит державного Бюджету	18, 9 млрд. грн.	20,4 % (+ 3,2 млрд. грн.)
Міжбюджетні трансферти усіх видів	56,3 млрд. грн.	19,1% (+ 9,1 млрд. грн.)

Доходи державного бюджету

1) Врахований рівень перерозподілу ВВП через бюджет на рівні 30,4% є заниженим (Додаток 1). Враховуючи, що у 2008 році не передбачається якихось змін у рівні податкового навантаження (зменшення ставок оподаткування, запровадження додаткових пільг, створення вільних економічних зон тощо) зменшення рівня перерозподілу ВВП через зведений бюджет на 2,4 в.п. не знаходить пояснення.

2) За розрахунками експертів Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) доходи державного бюджету занижено на суму близько 25 млрд. грн., зокрема податку на прибуток – на 2,6 млрд. грн., податку на додану вартість – 17 млрд. грн., акцизного збору – на 3,8 млрд. грн. Можна припустити, що закладення такого заниження в планові показники надходжень свідчить про:

- намір зменшити обсяг податкових переplat у 2008 році та зменшення обсягу бюджетного відшкодування ПДВ, та
- про створення певного «резерву» доходної частини бюджету для покриття можливих ризиків недонадходження коштів від приватизації.

Видатки державного бюджету

1) Видаткова частина проекту Державного бюджету України на 2008 рік у цілому містить ті ж характеристики, що і у попередніх роках (Додаток 2).

2) Частка видатків соціального спрямування у державному бюджеті становить 30,6 % всіх видатків бюджету, проти 2006 році – 46,5 %, у 2005 році – 51,7 %

3) Частка видатків розвитку становить 26,4 % всіх видатків (затверджені у 2006 році – 25 %, у 2005 році – 19,0 %) і ці видатки здебільшого спрямовані на надання трансфертів місцевим бюджетам.

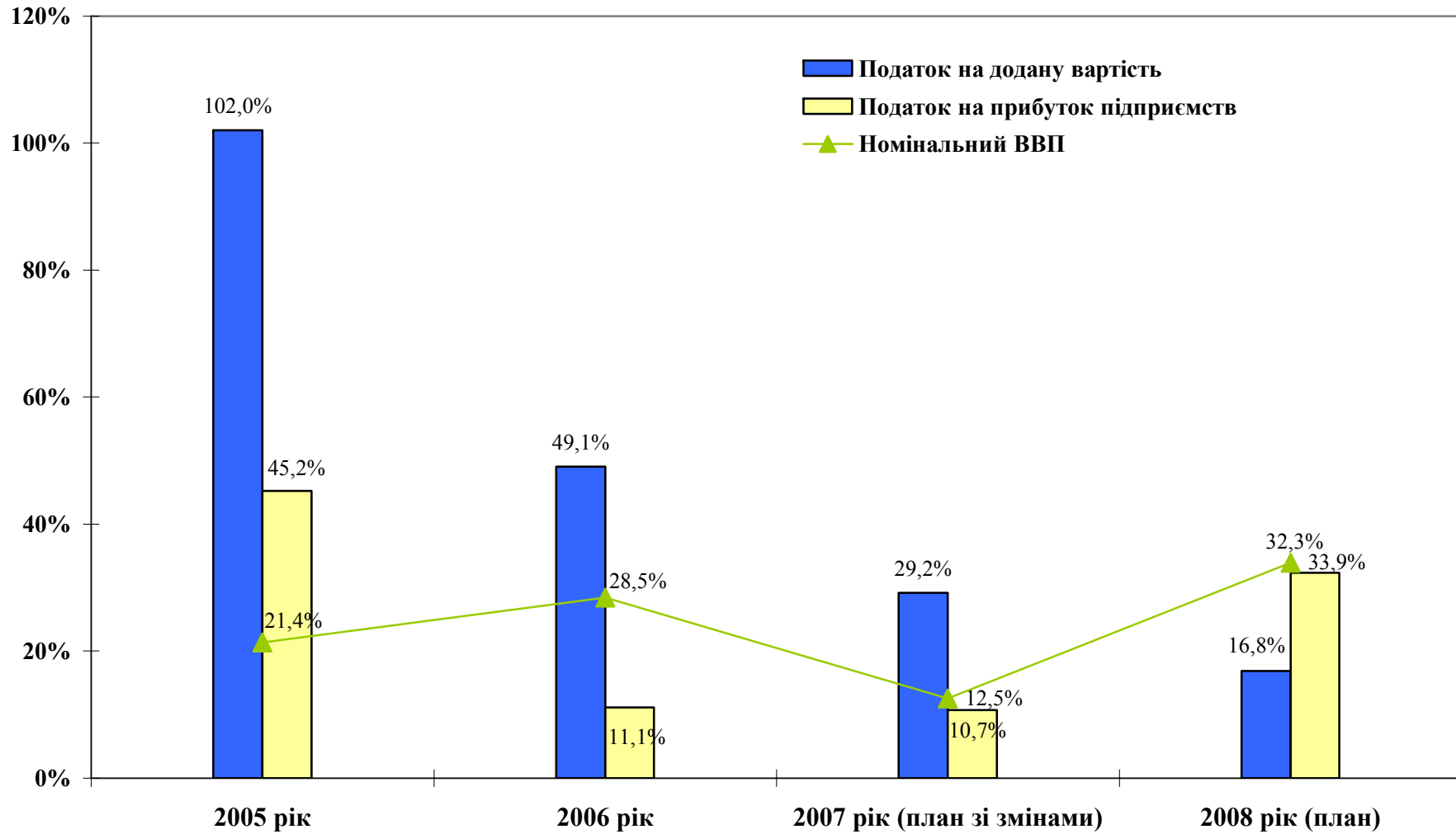
Місцеві бюджети

1. *Обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів у цілому по місцевих бюджетах розраховано коректно.*
2. *Прихований дефіцит місцевих бюджетів у 2008 році лише на утримання соціально-культурної сфери за оцінкою інституту складе 3,1 млрд. грн.*
3. *Норми законопроекту, що призводять до непрозорого розподілу коштів між місцевими бюджетами:*
 - *Обсяг між бюджетних трансфертів, які затверджено у законі «однією сумою», тобто без встановлення критеріїв, правил та процедур що породжує «ручне управління» збільшено з 0,2 млрд. грн. у 2007 році до 2,3 млрд. грн. (Додаток 4, 5).*
4. *Норми законопроекту, що призводять до неефективного використання коштів, що є чітким наслідком відсутності системи стратегічного планування та середньострокового бюджетування:*
 - 4.1. *Частина субвенцій одразу розподілена між регіонами, однак розподіл субвенції на виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів у сумі **1 млрд. грн.** здійснено виходячи не з реальної фінансової потреби певного регіону обґрунтованої існуючими проектами, а на підставі чисельності населення цих регіонів.*

У цьому році аналогічний до вказаного у пунктах 3 та 4.1 підхід ускладнений недосконалістю тендерного законодавства України призвів до того, що за перше півріччя субвенції спрямовані на капітальні вкладення та соціально-економічний розвиток регіонів було профінансовано від 13,5% до 31% до річного плану, за одним виключенням (магістраль через р. Дніпро у місті Запоріжжя).
 - 4.2. *Розподіл коштів на централізовані закупівлі між регіонами на 2008 рік повністю співпадає з обсягами (2,2 млрд. грн.), напрямками і поділом між регіонами, запланованими на 2007 рік, незважаючи не об'єктивні зміни, що відбулися у регіонах.*
5. *«Примарні» субвенції (Додаток 6):*
 - 5.1. *Вже третій рік поспіль, закладається надання субвенцій з спеціального фонду державного бюджету на: оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, будівництво та розвиток мережі метрополітенів, придбання вагонів для комунального електротранспорту, а також нової субвенції на забезпечення житлом працівників бюджетної сфери, які заключили контракт на 20 років. Загальна сума на 2008 рік – 1,0 млрд. грн. Джерелом перерахування визначено надходження від продажу землі під об'єктами, які підлягають приватизації. Проте, як за 2006 рік, так і за 8 місяців п.р. таких надходжень не було і ніяких законодавчих змін, які б доказували реальність такого джерела у 2008 році не запропоновано.*
 - 5.2. *Ще одним ризикованим джерелом фінансування ряду субвенцій інвестиційного характеру на загальну суму 3,5 млрд. грн. (68,6 відсотків обсягу усіх субвенцій загального фонду, крім соціальних) є надходження фінансування загального фонду від приватизації державного майна відповідно до статті 76 законопроекту, оскільки у поточному році спостерігається значне недовиконання планових річних показників (план 10,6 млрд. грн., фактично надійшло за 8 міс. лише 1,6 млрд. грн.).*

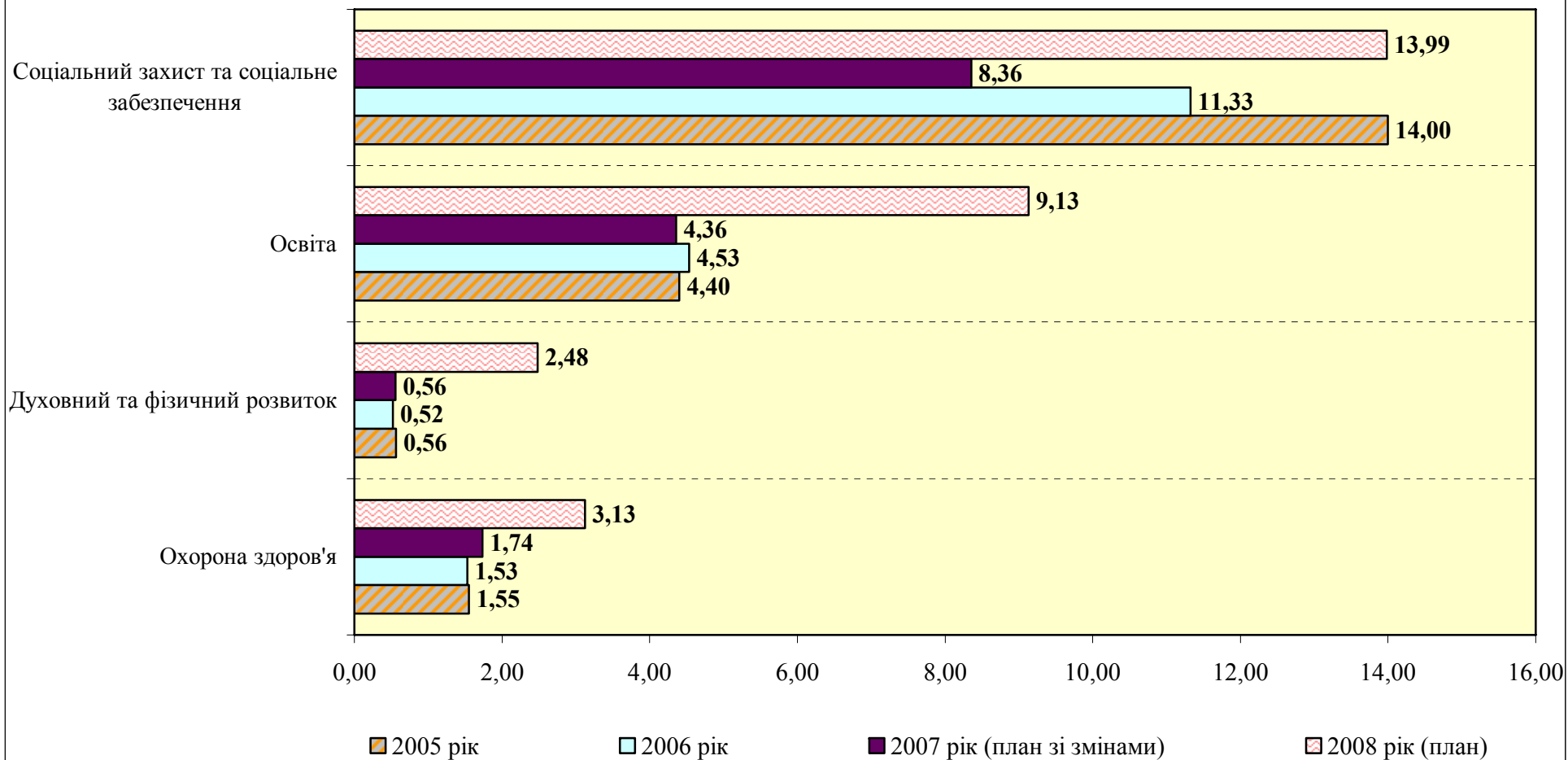
6. *Системні зрушення, на досягнення яких було спрямовано діяльність експертів проекту РМБ:*
- 6.1. **Макроекономічні показники**, закладені до проекту Державного бюджету України, в цілому, за попередньою оцінкою, є реалістичними і відповідають тенденціям, що склалися в економіці України в останні роки.
 - 6.2. Відсутні норми, які змінюють податкове законодавство, що приводить закон про державний бюджет у відповідність з вимогами Бюджетного кодексу України.
 - 6.3. Обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів у цілому по місцевих бюджетах розраховано коректно, уперше з 2003 року.
 - 6.4. Видатки державного бюджету вперше відображено на основі вимог ПЦМ (див. Додаток 7). Це є основою для подальших кроків з впровадження системи стратегічного планування та середньострокового бюджетування.
 - 6.5. Виключено положення статті 51 Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» згідно з яким надання недоотриманої місячної суми дотації вирівнювання з державного бюджету у 2007 році мало здійснюватися з урахуванням стану розрахунків населення, підприємств теплоенергетики та бюджетних установ, які утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, за спожитий природний газ. Це позитивно вплине на стан місцевих бюджетів.
 - 6.6. Передбачено стимулювання місцевих органів влади нарощування доходної бази шляхом 1) перерахування до обласних бюджетів та бюджету АРК частини надпланових надходжень за переліком показників доходної частини загального фонду державного бюджету та 2) надання додаткової дотації на стимулювання дотаційних бюджетів, які щороку нарощують дохідну базу у сумі 142,7 млн. грн.

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



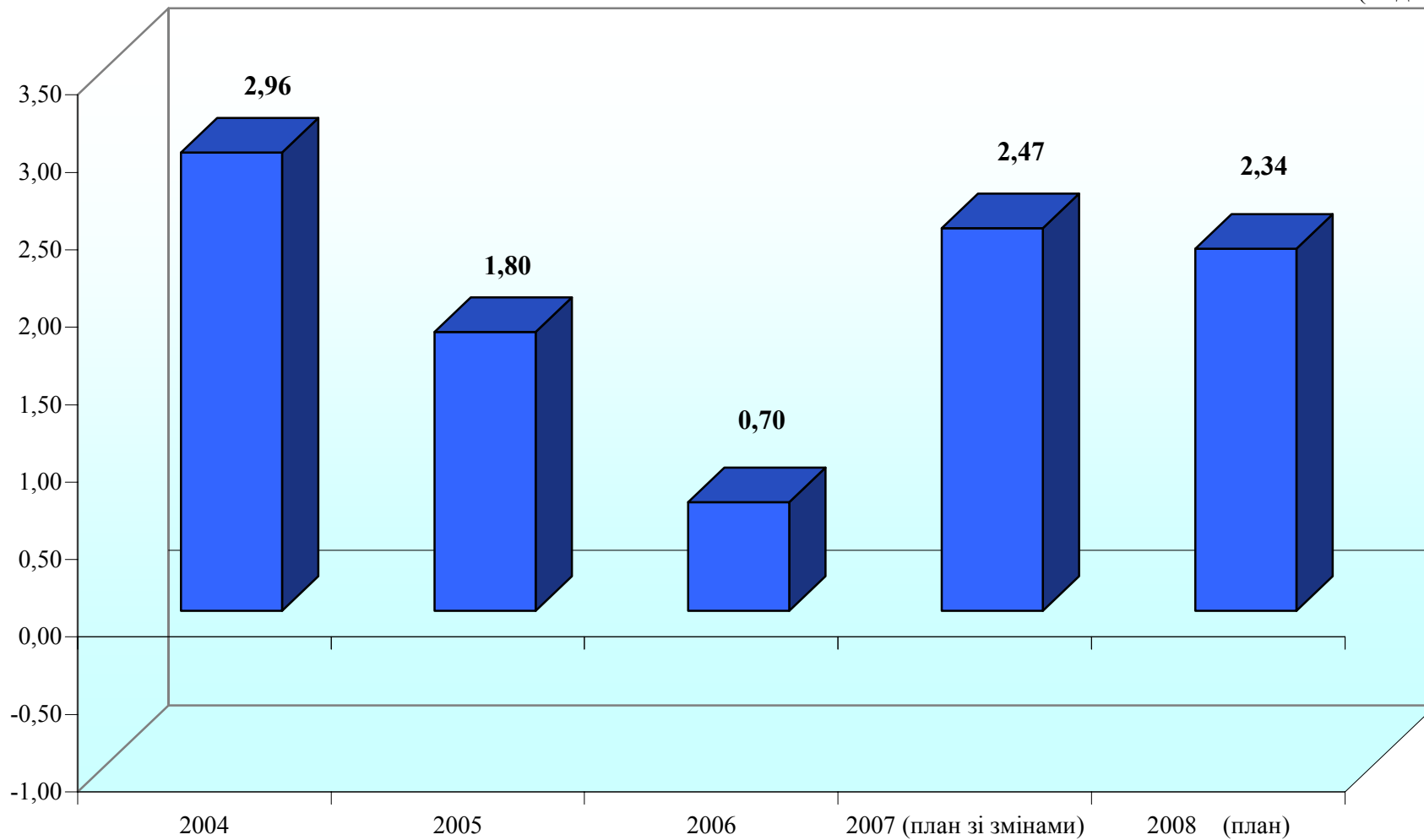
Видатки соціального спрямування Державного бюджету України у 2005-2008 роках

(% до ВВП)

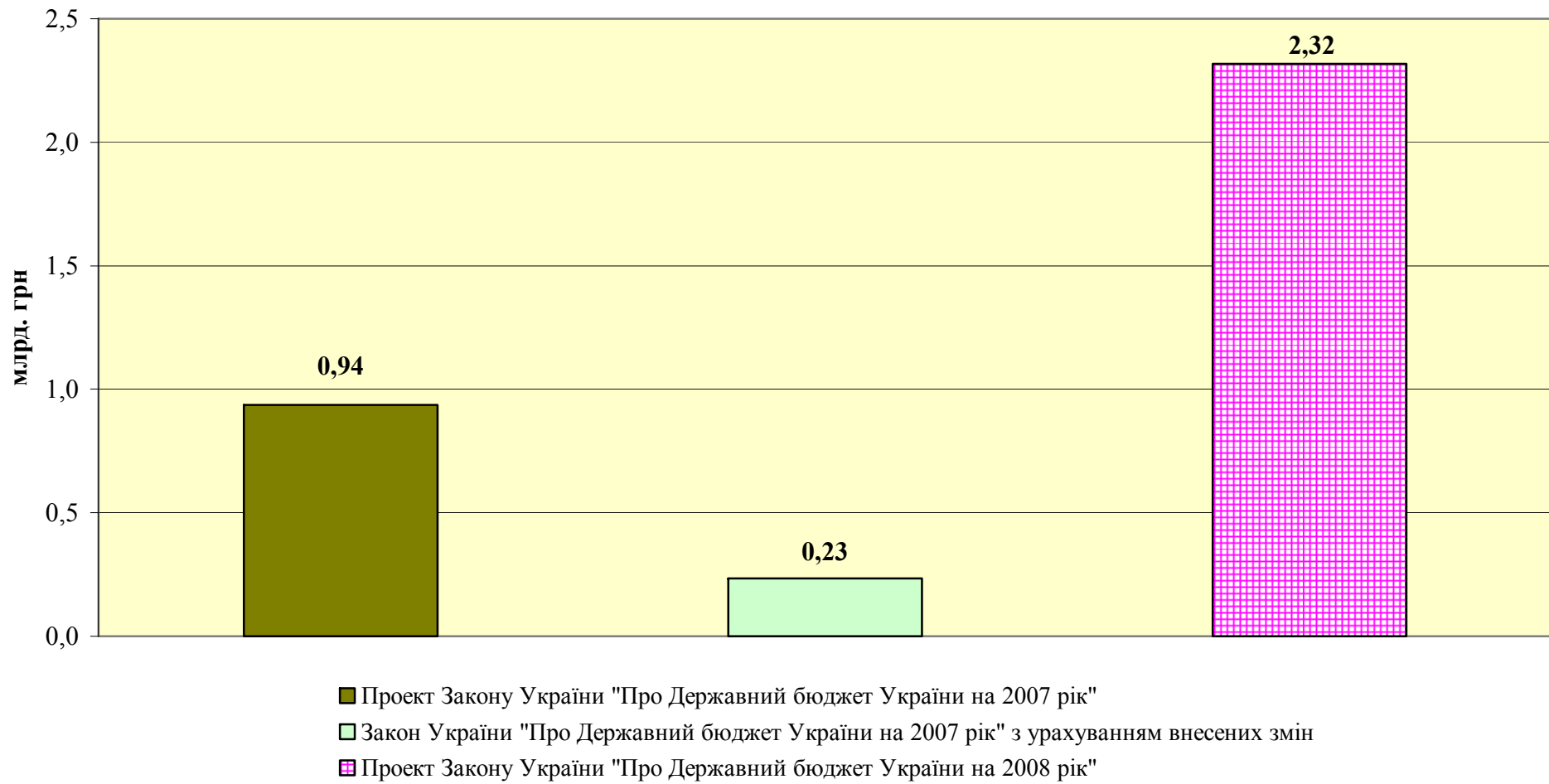


Дефіцит (профіцит) Державного бюджету України у 2004-2008 роках

(% до ВВП)



Обсяг "нерозподілених" субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам у 2007 та проекті 2008 р.р.



Нерозподілені трансферти у 2007-2008 роках

тис.грн

	Закон України "Про Державний бюджет України на 2007 рік" з урахуванням внесених змін	Проект Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік"
1 Додаткові дотації, в т.ч:	0,0	142 700,0
Стимулювання дотаційних бюджетів, які щороку нарощують дохідну базу	не було	142700
2 Субвенції з загального фонду, в т.ч.:	234 400,0	1 483 995,6
на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною"	50000,0	99595,6
соціально-економічний розвиток	розподілено	1150000,0
стимулювання розвитку регіонів, в тому числі депресивних територій	100000,0	150000,0
збереження історичної забудови міст, об'єктів історико-культурної спадщини, впорядкування історичних населених місць України	70000,0	не має
створення рекреаційних зон, меморіальних та музейних комплексів, а також розвиток історико-культурних пам'яток та заповідників	розподілено	70000,0
проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів	14400,0	14400,0
3 Субвенції спеціального фонду, в т.ч:	0,0	690 000,0
забезпечення житлом працівників освіти, культури, охорони здоров'я та інших працівників бюджетної сфери, які заключили контракт на 20 років	не було	690000,0
Всього нерозподілених трансфертів,	234 400,0	2 316 695,6
з них нерозподілених субвенцій (п.2+п.3)		2 173 995,6

Частка "примарних" субвенцій у задекларованих трансфертах капітального характеру на 2008 рік

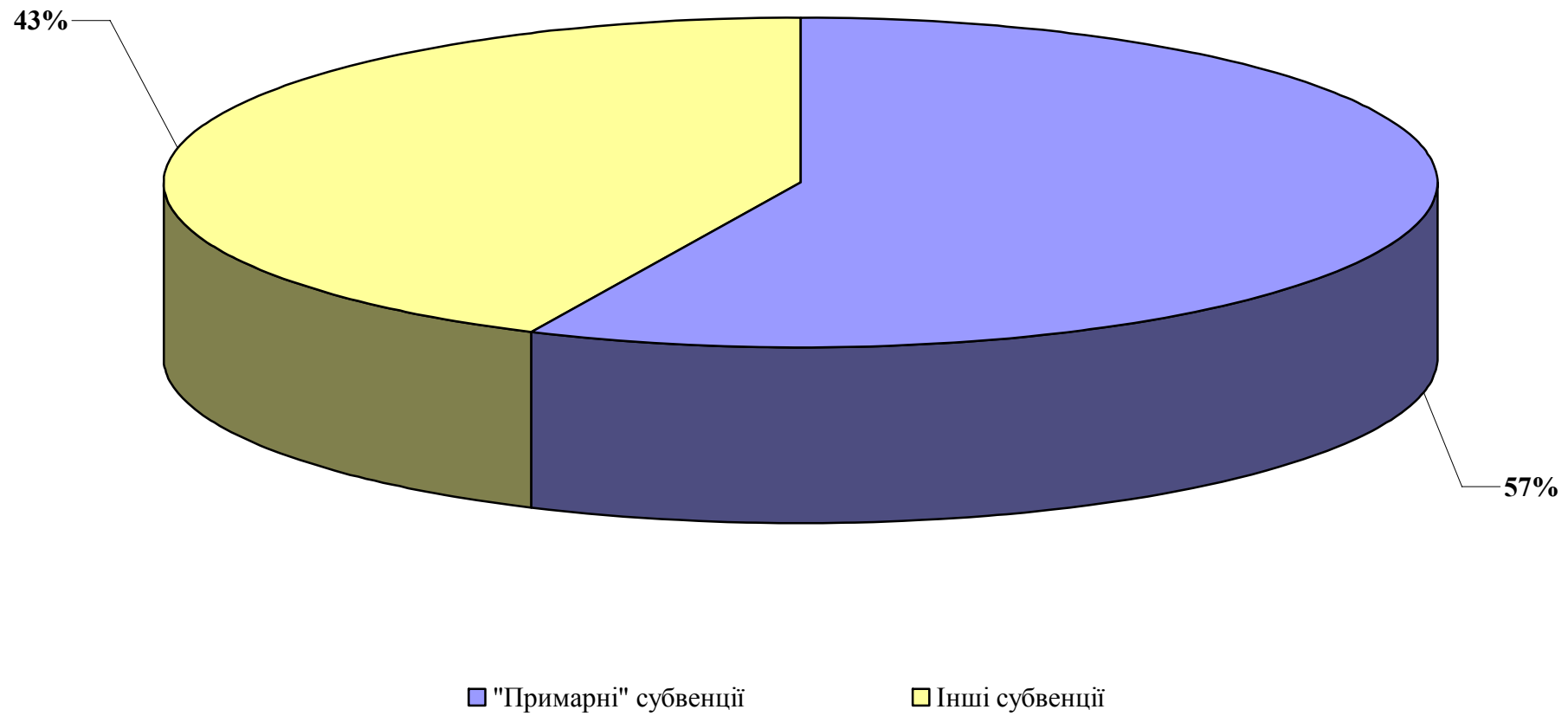


Схема відображення бюджетних видатків до 2008 року

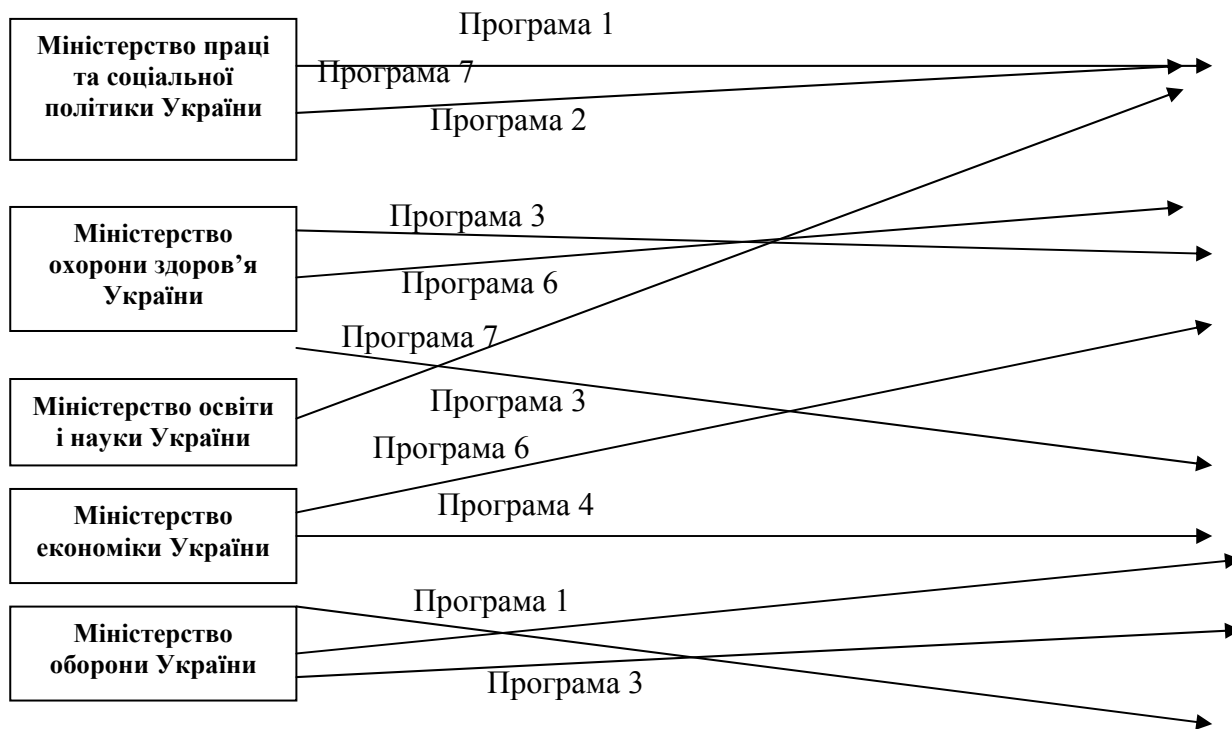
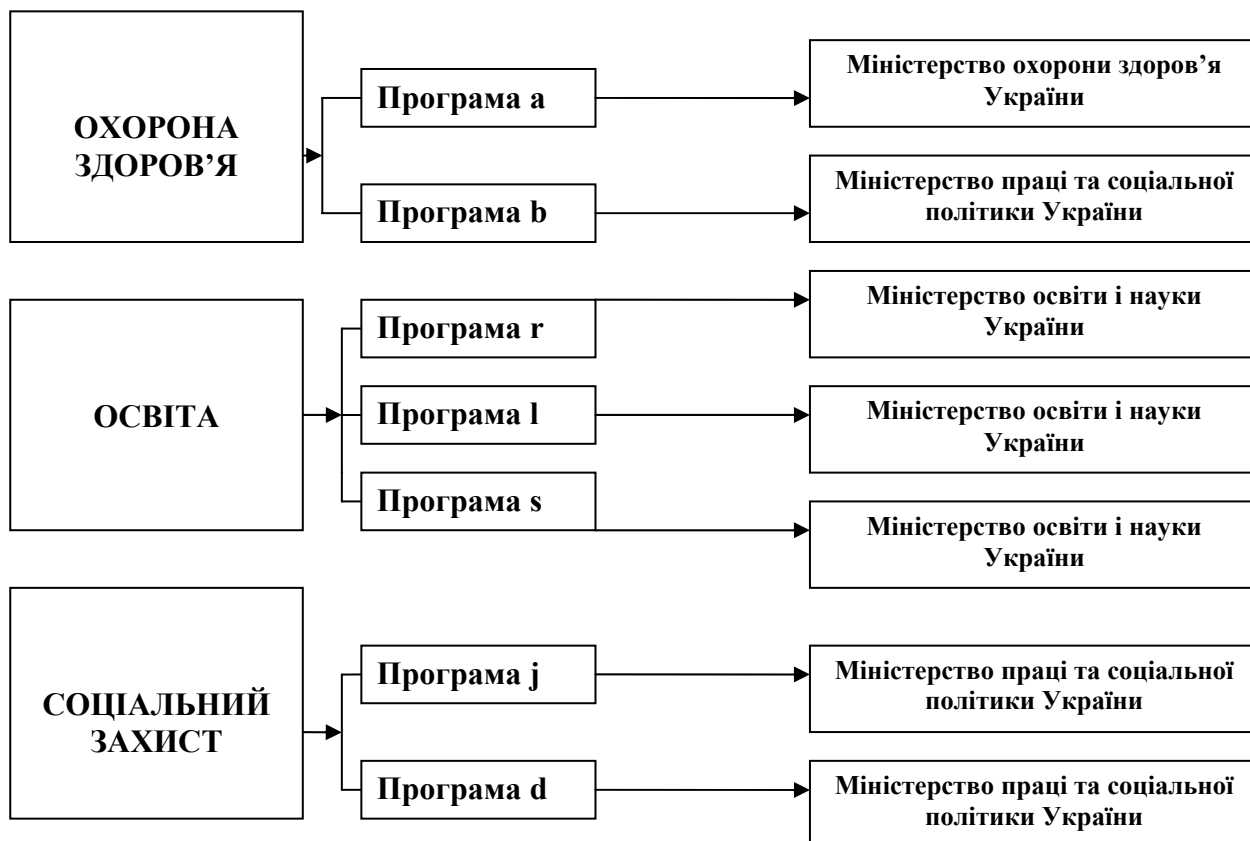
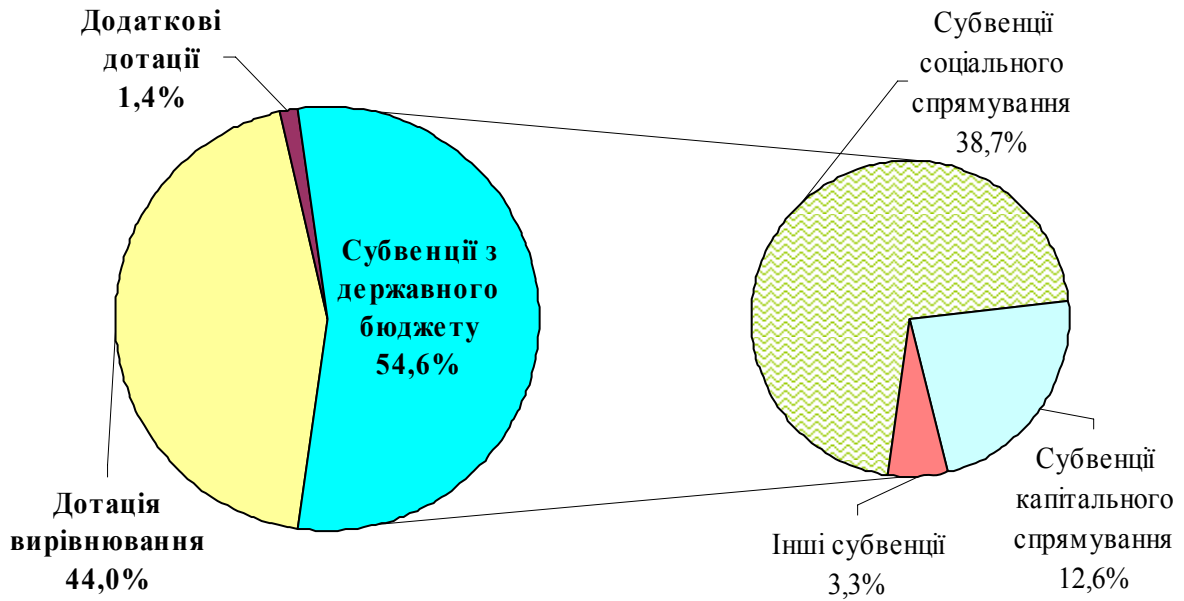


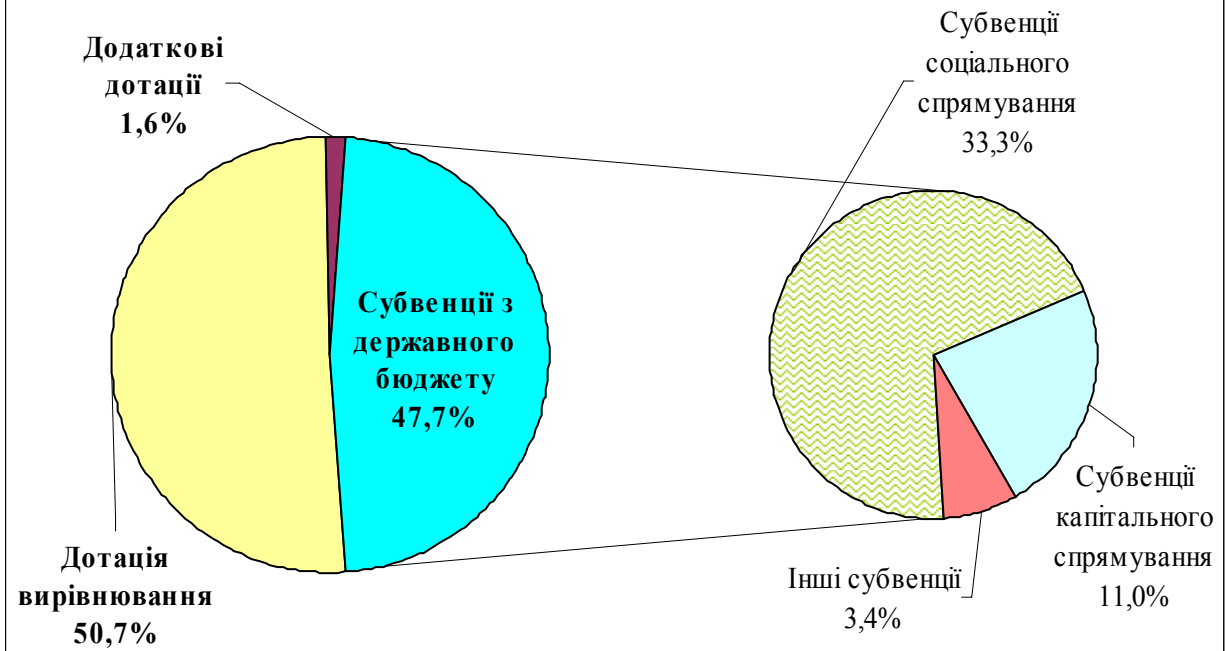
Схема відображення бюджетних видатків з 2008 року



Структура трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2007 рік



Структура трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2008 рік



**Структура субвенцій капітального спрямування згідно проекту Закону України
"Про Державний бюджет України на 2008 р."**

тис. грн

	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Всього
виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води	5 500,0		5 500,0
берегоукріплювальні роботи на о. Зміїний	14 500,0		14 500,0
здійснення заходів по передачі житлового фонду та об'єктів соціально-культурної сфери Міністерства оборони України у комунальну власність	110 000,0		110 000,0
виконання інвестиційних проектів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів, заходів з попередження аварій і запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві і на інших аварійних об'єктах комунальної власності та передачу до комунальної власності об'єктів житлово-комунального господарства державних підприємств, що ліквідуються	1 000 000,0		1 000 000,0
будівництво та розвиток мережі метрополітенів	200 000,0	100 000,0	300 000,0
придбання вагонів для комунального електротранспорту (тролейбусів і трамваїв)	50 000,0	100 000,0	150 000,0
виконання функцій столиці відповідно до Закону України "Про столицю України місто-герой Київ"	696 000,0		696 000,0
соціально-економічний розвиток	1 150 000,0		1 150 000,0
будівництво і придбання житла військовослужбовцям та особам рядового і начальницького складу, звільненим у запас або відставку за станом здоров'я, віком, вислугою років та у зв'язку із скороченням штатів, які перебувають на квартирному обліку за місцем проживання, членам сімей з числа цих осіб, які загинули під час виконання ними службових обов'язків, а також учасникам бойових дій в Афганістані та воєнних конфліктів	100 000,0		100 000,0
комплексну реконструкцію, розширення та технічне переоснащення комунального підприємства "Міжнародний аеропорт "Донецьк"	360 000,0		360 000,0
стимулювання розвитку регіонів, в тому числі депресивних територій	150 000,0		150 000,0
реалізацію державної цільової соціальної програми "Школа майбутнього"	55 640,0		55 640,0
завершення будівельних та ремонтних робіт центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, створення яких було розпочато у 2005-2006 роках	10 635,1		10 635,1
відзначення 225-річчя міста-героя Севастополя	20 000,0		20 000,0
відновлення історичної спадщини міста	30 000,0		30 000,0
соціально-економічний розвиток смт. Степногірська	15 000,0		15 000,0
соціально-економічний розвиток міста Алчевська	20 000,0		20 000,0
проведення протизсувних заходів у Шамишиній балці	30 000,0		30 000,0
придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості	70 000,0		70 000,0
створення рекреаційних зон, меморіальних та музейних комплексів, а також розвиток історико-культурних пам'яток та заповідників	70 000,0		70 000,0
комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів районів	161 617,5		161 617,5
будівництво автотранспортної магістралі через річку Дніпро у м. Запоріжжя		282 000,0	282 000,0
розвиток соціально-економічної сфери міста Севастополя та інших населених пунктів, в яких дислокуються військові формування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України		22 035,0	22 035,0
оснащення сільських амбулаторій та фельдєрсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я		150 000,0	150 000,0
заходи з енергозбереження		200 000,0	200 000,0
оснащення інженерних ввідів багатоквартирних житлових будинків засобами обліку споживання води і теплової енергії		200 000,0	200 000,0
забезпечення житлом працівників освіти, культури, охорони здоров'я та інших працівників бюджетної сфери, які заключили контракт на 20 років		690 000,0	690 000,0
розбудову транспортної мережі міста Севастополя		60 340,0	60 340,0
фінансування ремонту приміщень управлінь праці та соціального захисту виконавчих органів міських (міст республіканського в Автономній Республіці Крим і обласного значення), районних у містах Києві і Севастополі та районних у містах рад для здійснення заходів з виконання спільного із Світовим банком проекту "Вдосконалення системи соціальної допомоги"		46 733,9	46 733,9
Всього	4 318 892,6	1 851 108,9	6 170 001,5