



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

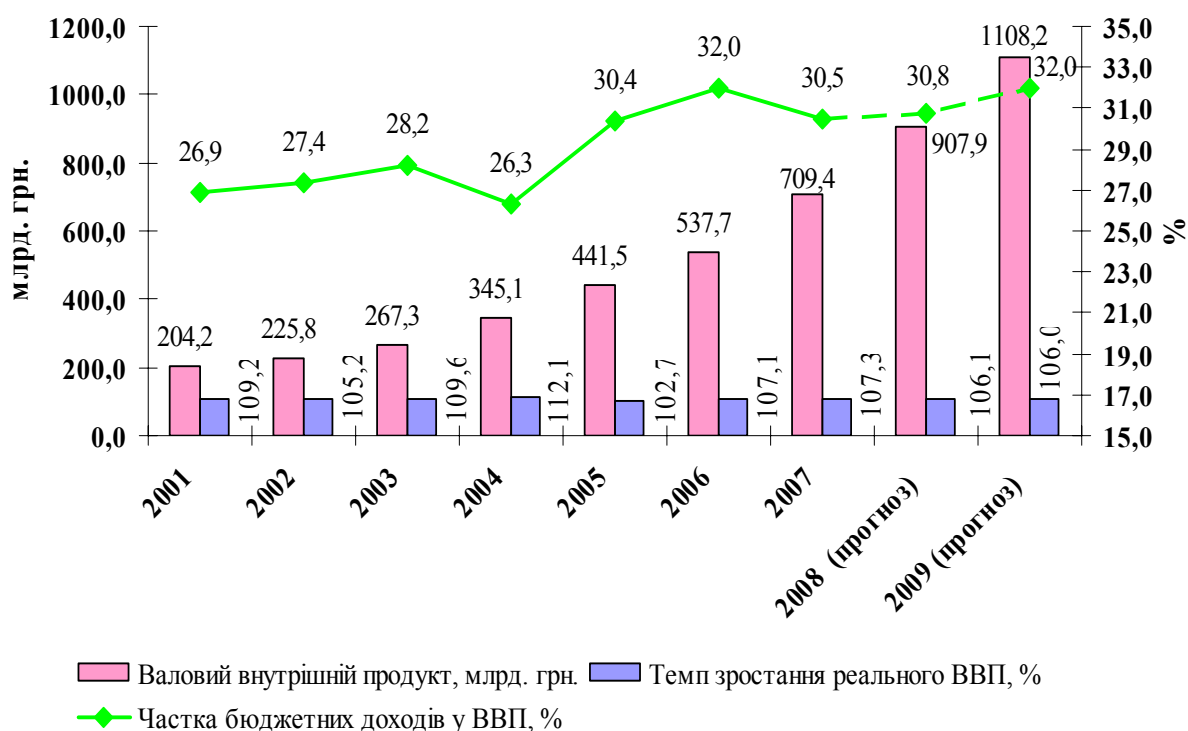
Декларацією цілей та завдань бюджету на 2009 рік визначено низку завдань щодо проведення податкової реформи в Україні. Зокрема, передбачено, що зміни податкового законодавства мають на меті поступове зниження податкового навантаження (завдання 2 частини II) з одночасним розширенням бази оподаткування (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».

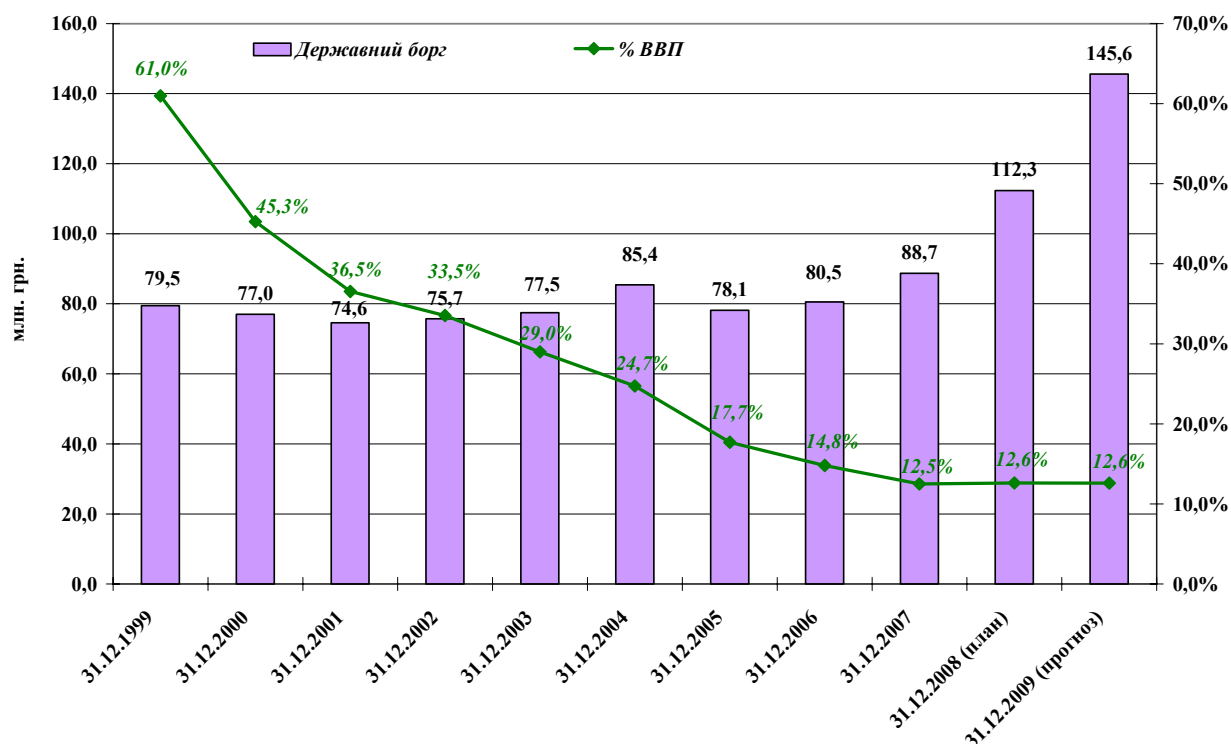
З урахуванням поточних макроекономічних тенденцій номінальний ВВП в Україні у 2008 році прогнозується на рівні 907,9 млрд. грн.¹, що перевищує прогнозний показник, врахований при прийнятті Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» на 2,0 %. На думку експертів ІБСЕД, можливий перегляд 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.

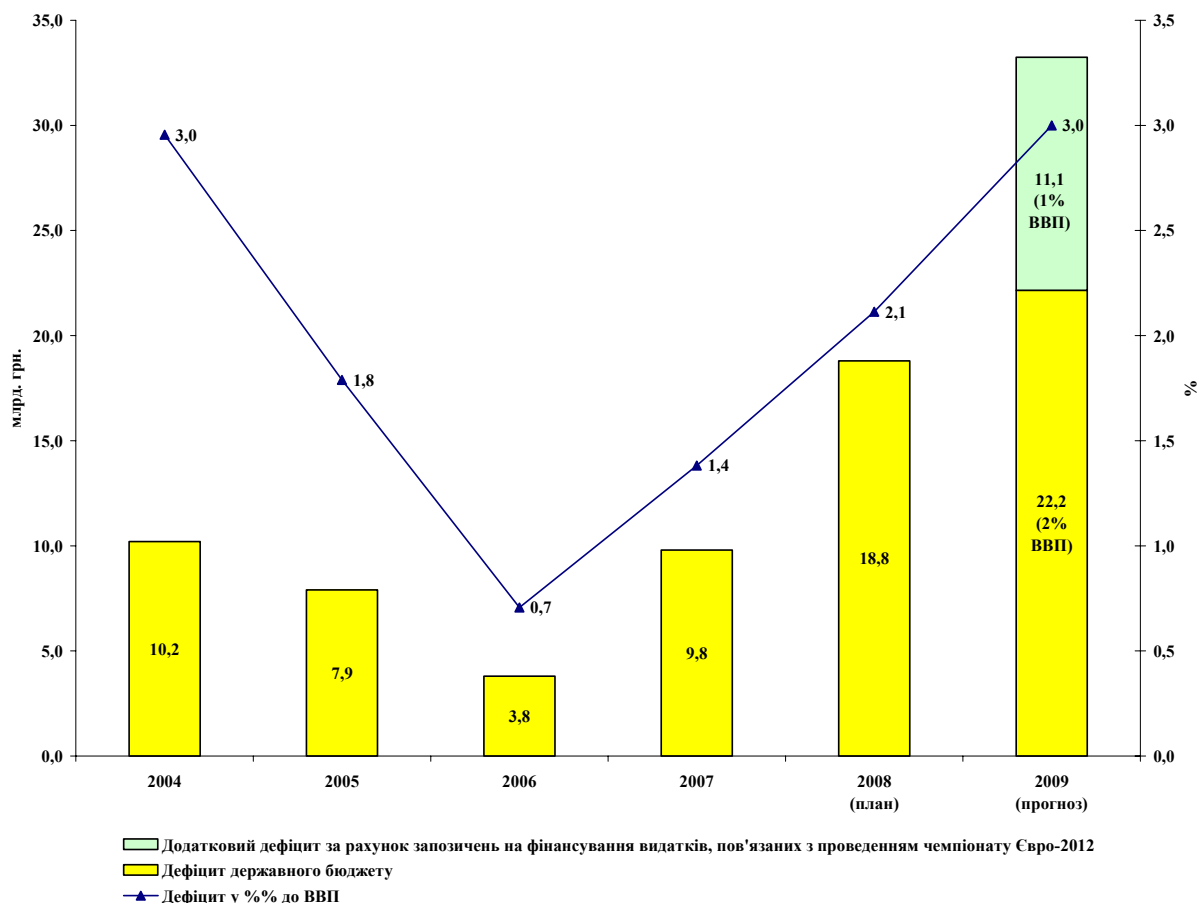
В частині державної підтримки реального сектору економіки (завдання 5, частини III) не визначено питання щодо розподілу надходжень від приватизації державного майна, які є важливою складовою загального обсягу фінансування. Однак згідно з вимогами Указу Президента України від 6 березня 2008 року № 200, 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.