



# РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЕСЯТОГО ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО ФОРУМУ

Стаття підготовлена Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) у рамках реалізації проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження» за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID)

6 вересня 2012 року в рамках проекту «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», що реалізується Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень за підтримки USAID, відбувся Десятий Фінансово-економічний форум на тему «Інноваційні форми місцевого і регіонального розвитку як інструмент посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування».

У ході Форуму розглянуто та обговорено актуальні питання щодо посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, зокрема встановлення механізмів міжмуніципального співробітництва, як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики, бюджетне прогнозування в містах та областях України, врегулювання процесу прийняття органами місцевого самоврядування фінансових зобов'язань у рамках договорів державно-приватного партнерства.

Учасники Форуму зазначили, що основними проблемами, які стримують розвиток регіонів, є низький рівень ресурсної бази місцевих бюджетів, їх недостатньо прозорий для громади розподіл, обмежений доступ органів місцевого самоврядування до залучення кредитних ресурсів, низький рівень фінансової забезпеченості делегованих повноважень одночасно з відсутністю зацікавленості у підвищенні ефективності менеджменту.

Порівняльний аналіз структури витратків зведених бюджетів України та країн ЄС свідчить, що в Україні на соціально-культурну сферу витрачається 63,7%, а в країнах ЄС у середньому — 52,3%. Відповідно, в Україні є меншою частка витратків інвестиційного спрямування, які можна використовувати,

у тому числі для підвищення якості послуг, що надаються населенню, розбудови інфраструктури, сприяння економічному зростанню.

Водночас питома вага витратків місцевих бюджетів України у структурі ВВП за 2010 рік становила 14%, тоді як лише вісім країн ЄС: Данія, Швеція, Фінляндія, Нідерланди, Італія, Норвегія, Польща та Сполучене Королівство мають аналогічні або вищі показники, що свідчить про високу навантаженість органів місцевого самоврядування України повноваженнями. Тому основне завдання посилення фінансової спроможності — це забезпечення виконання цих повноважень на належному рівні.

Аналіз дохідної частини місцевих бюджетів показує, що частка трансфертів з державного бюджету має стійку тенденцію до зростання і наразі становить більше ніж 50%. Утім, якщо розглянути сутність цих трансфертів, то майже 40% з них — це так звані «соціальні субвенції», які спрямовуються на виконання суто державних повноважень. Зазначаючи, що питома вага місцевих податків і зборів демонструє стійку тенденцію до збільшення завдяки прийняттю Податкового кодексу України, учасники Форуму наголошують на все ще вкрай низькому рівні фіскальної автономії органів місцевого самоврядування.

Значною проблемою, що унеможливує вагомий позитивний ефект від подальшого проведення бюджетної реформи в Україні, є надзвичайна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Переважна більшість територіальних громад, особливо у сільських територіях, не мають спроможності надавати хоча б базові послуги місцевому населенню, що веде до поступової передачі все нових та нових функцій від органів місцевого самоврядування сільських територіальних громад на рівень району. А такі рішення тягнуть за собою подальше зменшення їх фінансових ресурсів.

Збільшення ступеня урбанізації міст обласного значення — це об'єктивний процес, однак, розвиток лише таких міст не є запорукою сталого економічного розвитку територій. З цією метою необхідно створити точки економічно-

го зростання в межах області чи окремих районів. Такими точками, на думку учасників Форуму, мають бути міста районного значення.

Учасники Форуму наголошують, що для України нагальною є потреба у виробленні державної політики стосовно співпраці територіальних громад, оснащеної спеціальними юридичними інструментами та засобами сприяння її розширенню.

Підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів напряму залежить від якості бюджетного планування. Враховуючи норми Бюджетного кодексу України, особливої актуальності набуває середньострокове планування, обов'язковою складовою якого є бюджетне прогнозування. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі передбачає складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Ураховуючи вищезазначене, а також те, що посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування є важливим чинником підвищення ролі місцевих бюджетів як структурного елементу в системі управління державним сектором, та з метою впровадження інноваційних форм місцевого та регіонального розвитку, учасники Форуму надають такі рекомендації:

1. Підтримати пропозиції учасників Форуму щодо необхідності прискорення реформування адміністративно-територіального устрою України.

2. З метою покращання розвитку адміністративно-територіальних одиниць та підвищення рівня забезпечення власних та делегованих повноважень необхідно здійснити певні заходи з розширення ресурсної бази місцевих бюджетів. Зокрема, додатковими ресурсами розвитку спроможності органів місцевого самоврядування можуть бути:

- суттєве розширення права органів місцевого самоврядування щодо визначення податкової бази та регулювання ставок оподаткування (місцеві надбавки на акцизи, на ПДФО; удосконалення оподаткування нерухомості тощо);
- покращання доступу до кредитних ресурсів та збалансування їх зі способами



державного контролю, спрямованого на забезпечення органів місцевого самоврядування від банкрутства (спрощення процедур; відмова від погодження із Кабінетом Міністрів України; визнання товарного кредиту; застосування поняття «умовного боргу» тощо);

- створення законодавчих умов для впровадження сучасних форм контрактних взаємовідносин для енергозбереження в бюджетній сфері (запровадження середньострокових підходів при реєстрації зобов'язань; виокремлення обсягу економії енергоресурсів у бюджетних розрахунках та обліку тощо);
- віднесення до доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, плати за ліцензії, що зараховуються до відповідних бюджетів за місцем здійснення діяльності;
- надання права місцевим радам приймати рішення щодо запровадження нових видів місцевих податків і зборів.

3. Доцільно звернути увагу на зміну принципів міжбюджетних відносин, а саме:

- обсяг дотації вирівнювання має розраховуватися на основі уніфікованих стандартів надання адміністративних та соціальних послуг. Такі стандарти мають суттєво відрізнятися від існуючих нормативів (наприклад, кількість учнів у класі, кількість ліків тощо). Стандарти мають розглядатися з погляду послуги для окремого громадянина і враховувати критерії кількості, якості та доступності зазначених послуг;
- рекомендувати внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України щодо розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів, запровадивши для органів місцевої влади мотиваційні механізми для збільшення дохідної частини місцевих бюджетів.

4. Ураховуючи, що об'єднання місцевих громад є однією з головних концептуальних засад збільшення фінансової спроможності органів самоврядування, необхідно надати громадам право об'єднуватися, а також всебічно сприяти розвитку співробітництва територіальних громад та запроваджувати фінансові стимули таких підходів.

Для забезпечення застосування механізмів фінансового стимулювання процесу об'єднання громад та розвитку співпраці територіальних громад необхідно законодавчо визначити шляхи і методи підтримки вже об'єднаних

громад або проектів співробітництва територіальних громад, зокрема:

- у процесі об'єднання передбачати субвенції з державного бюджету до бюджетів, яким вони надаються, за певними критеріями надання такої субвенції (наприклад, надання субвенції бюджетам, обсяг дотації вирівнювання в яких становить понад 70% від доходів);
- надання в Бюджетному кодексі України бюджету об'єднаної громади окремого статусу із визначенням власної дохідної бази, закріпленням видаткових повноважень та прямими взаємовідносинами з державним бюджетом;
- спрямування 10% коштів Фонду регіонального розвитку на проекти об'єднаних громад або проекти в рамках співробітництва територіальних громад.

5. З метою забезпечення ефективного використання коштів місцевих бюджетів унеможливити відволікання через систему Державної казначейської служби коштів місцевих бюджетів, які акумулюються на відповідних субрахунках єдиного казначейського рахунка.

6. На виконання ст. 21 Бюджетного кодексу України прискорити запровадження принципів бюджетного прогнозування фінансової спроможності місцевих бюджетів. Підтримати модель бюджетного прогнозування в містах та областях України, розроблену в межах проекту «Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України», та рекомендувати її до подальшого вдосконалення й апробації при формуванні місцевих бюджетів на середньострокову перспективу.

З метою забезпечення якісного бюджетного прогнозування, наслідком якого буде ефективніше планування видатків, удосконалити статистичну базу, що перебуває у розпорядженні органів місцевого самоврядування, забезпечивши її наповнення показниками, необхідними для демографічного, економічного та бюджетного аналізу кожної адміністративно-територіальної одиниці.

7. Зазначити, що програмно-цільовий метод складання та виконання місцевих бюджетів позитивно впливає на ефективність використання бюджетних коштів. Водночас доцільно наголосити на необхідності спрощення й удосконалення програмно-цільового методу і, зокрема, введення в бюджетний процес опції «Підпрограма» та оптимізації кількості показників результативності. Особливу увагу слід звернути на розробку індикаторів кількості та якості, які можуть

бути покладені в основу стандартів для розрахунку дотації вирівнювання.

8. З метою врегулювання процесу прийняття органами місцевого самоврядування фінансових зобов'язань у рамках договорів державно-приватного партнерства запропонувати внесення до Бюджетного кодексу змін, які передбачають:

- визначення умовного місцевого боргу як загальної суми гарантованого місцевого боргу та зобов'язань Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування щодо оплати у майбутніх бюджетних періодах товарів, робіт і послуг, включаючи такі, що надаються (виконуються) на підставі енергосервісних договорів та/або із залученням ресурсів на засадах державно-приватного партнерства. При цьому дата й обсяг надання товарів/послуг (виконання робіт) та графік здійснення розрахунків за ними є істотними умовами договору;
- надання Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, в особі Міністра фінансів Автономної Республіки Крим, та міським радам, в особі керівників їх виконавчих органів, права брати зобов'язання щодо оплати у майбутніх бюджетних періодах згідно з графіком, визначеним у договорі, товарів, робіт і послуг, включаючи такі, що надаються (виконуються) на підставі енергосервісних договорів та/або із залученням ресурсів на засадах державно-приватного партнерства;
- визначення державно-приватного партнерства як залучення державою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим, міською радою) на договірних засадах коштів та матеріально-технічних ресурсів приватного сектору, які обчислюються у грошовому еквіваленті, для здійснення повноважень, що, відповідно до законодавства, виконуються за рахунок коштів державного (місцевих) бюджетів;
- надання зобов'язанням публічних партнерів за договорами державно-приватного партнерства такого ж статусу, який мають гарантійні зобов'язання;
- можливість безспірного стягнення заборгованості за договорами державно-приватного партнерства.

9. З метою об'єктивного оцінювання фінансового стану місцевих громад та справедливого розподілу фінансових ресурсів розробити систему індикаторів оцінки фінансового стану органів місцевого самоврядування на підставі укрупнених показників місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.