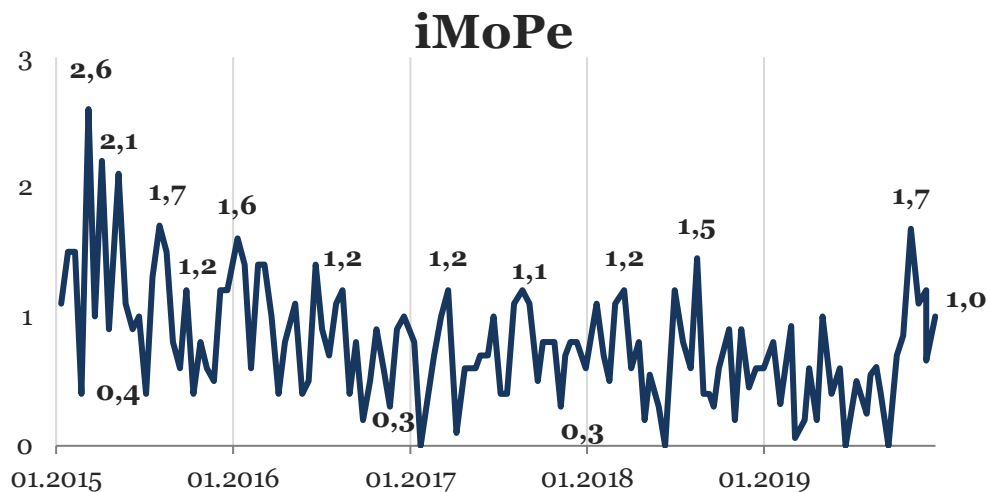


iMoRe №124. Демоніполізація спиртової галузі і спрощена процедура об'єднання територіальних громад

Індекс моніторингу реформ (iMoRe) склав +1,0 бал за період з 9 по 22 грудня з можливих значень від -5,0 до +5,0. У попередньому раунді індекс дорівнював +0,7 бала.

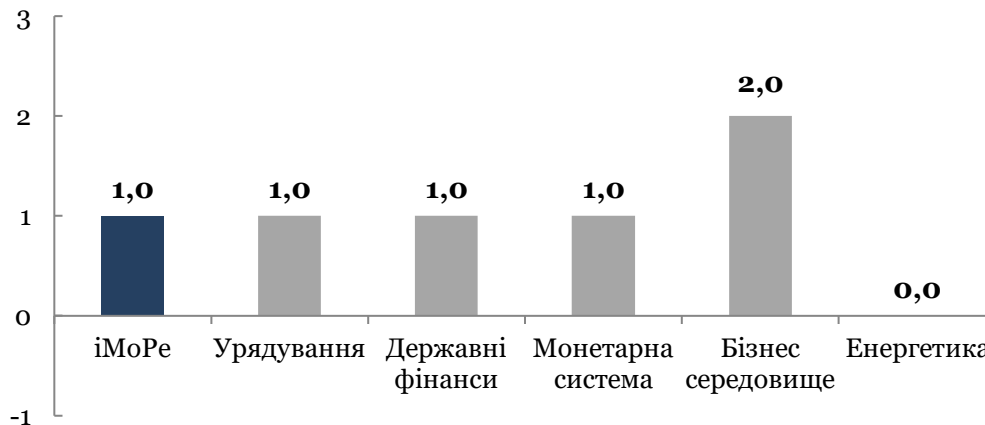
Серед подій раунду – закон про скасування держмонополії на виробництво спирту та спрощення затвердження перспективних планів об'єднання територіальних громад.

Графік 1. Динаміка Індексу моніторингу реформ



iMoRe може приймати значення від -5 до +5, значення вище за +2 розглядається як прийнятний темп реформ

Графік 2. Значення iMoRe та його компонентів у поточному раунді оцінювання



Події раунду

1. Закон про скасування держмонополії на виробництво спирту, +2,0 бала

Держава суттєво обмежувала діяльність спиртової галузі. Зокрема, майже всі види спирту, крім біоетанолу (вид біопалива), можна було виробляти лише на державних підприємствах. У виробництві алкогольних напоїв можна було використовувати лише спирт вироблений в Україні. Імпортувати, експортувати та здійснювати оптову торгівлю спиртом могли лише державні підприємства спеціально уповноважені Кабміном.

Державні підприємства, які виробляють спирт, держава вважала стратегічними, і тому їх не можна було приватизувати. Всього держава володіє 83 заводами, які виробляють спирт.

Ці обмеження призвели до занепаду галузі та розвитку тіньового виробництва. За останні 10 років виробництво легального харчового спирту [скоротилось у 4 рази](#). Зокрема, це відбувалося через низьку конкурентоспроможність на зовнішніх ринках та зростання тіньового ринку всередині країни. За [оцінкою керівника ДП “Укрспирт”](#), який об’єднує 41 завод, ціна на спирт вітчизняних виробників завищена майже вдвічі.

Аудит, який міністерство економіки розпочало на початку листопада 2019, [показав, що](#) 22 заводи з 83 у незадовільному стані та не відповідають технічним вимогам, 43 заводи вже тривалий час простоюють.

Закон [318-IX](#) від 03.12.2019 дозволяє виробляти спирт та здійснювати оптову торгівлю усім підприємствам, які мають відповідну ліцензію.

У жовтні 2019 Верховна Рада прийняла закон, який [скасував перелік підприємств, які заборонені до приватизації](#). Це зробило можливою приватизацію заводів, що виробляють спирт.

Уряд [планує запуснути приватизацію](#) більшості заводів, що виробляють спирт, аби зробити галузь конкурентною та модернізувати виробництво.

Коментар реформатора

«Монополія – це відсутність конкуренції, а відтак у виробників немає мотивації для боротьби за якість продукції. Більше половини українського ринку спирту (55 %) – у тіні. А від цього щороку у бюджеті країни втрачається 8-10 мільярдів гривень.

Ми ж хочемо відкрити український ринок для інвесторів, сучасних технологій та збільшення капіталу й прогресу в галузі. Розвинені європейські країни уже проходили такий шлях, ми – розпочинаємо.

Згідно із законом скасування державної монополії на виробництво спирту розпочнеться з 1 липня 2020 року. Щоб дати можливість новому ринку зміцнити за рахунок внутрішнього споживання, передбачений мораторій на будівництво нових заводів до 1 липня 2021 року, а також до 1 січня 2024 обмежено імпорт спирту. Суб'єкти господарювання зможуть здійснювати провадження діяльності з виробництва спирту за умови одержання відповідної ліцензії. Поряд із цим є певні запобіжники для захисту національного виробника.

Головне завдання держави – мотивувати українського виробника підвищувати якість продукту та нарощувати експорт – завдяки таким чинникам можна буде забезпечувати стабільні надходження в бюджет».

Тимофій Милованов, міністр розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

Коментар експерта

«Реформа спиртової галузі назріла давно. Значною початковою проблемою може бути спротив груп інтересів, які зараз виробляють “лівий” спирт на державних заводах. Сам факт початку реформи є безумовно позитивним.

Проте, варто розуміти, що принаймні формально наявні потужності можуть давати значно більше спирту аніж потреби внутрішнього ринку – подібно до цукрових заводів України, вони початково були розраховані на значно більший попит. Нещодавне дослідження МЕРТ показало, що насправді половина зі спиртзаводів не працює, але даних щодо останньої оцінки потужностей у дослідженні не наведено.

Потенційною проблемою може бути надлишок потужностей та низька продуктивність, яка обмежуватиме можливості експорту. Спирт від різних виробників є взаємозамінним товаром, тому за вільної конкуренції імовірно є варіант, що деякі заводи (менш ефективні) втраять споживачів і змушені будуть закриватись і звільняти працівників, що негативно вплине на місцеві громади – багато заводів знаходяться у невеликих містах і є важливим на місцевому рівні працедавцем».

Олександр Жолудь, член редколегії VoxUkraine

2. Закон про спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад, +1,0 бал

[Реформа децентралізації](#) в Україні почалася у 2014 році з прийняттям змін до [податкового](#) та [бюджетного](#) кодексів, які передали більше коштів до місцевих бюджетів.

У 2015 році Верховна Рада [прийняла закон](#), який розпочав процес формування спроможного місцевого самоврядування через створення об'єднаних територіальних громад. Для того, щоб мешканці населених пунктів могли створити об'єднану територіальну громаду, обласні державні адміністрації повинні були передбачити це у перспективному плані, а обласні ради – схвалити його.

Станом на [жовтень 2019](#) було створено майже 1000 об'єднаних територіальних громад. Вони охоплюють понад 4,5 тис населених пунктів, що складає понад 40% від їх загальної кількості. Проте, понад 6,5 тис населених пунктів залишаються необ'єднаними. Щоб завершити реформу, цей процес потрібно активізувати.

На думку [профільного міністерства](#), обласні ради не завжди вчасно та раціонально приймають рішення про схвалення перспективних планів. Зокрема, іноді вони ігнорують критерії формування спроможних громад та приймають рішення про утворення громад, що не можуть надавати жителям якісні та доступні послуги.

Закон [348-IX](#) від 05.12.2019 спрямований на вирішення цієї проблеми.

Він передбачає, що об'єднання громад надалі відбуватиметься за перспективними планами, які розроблятимуть обласні державні адміністрації і затверджуватиме Уряд. Етап схвалення цих документів обласними радами не передбачений.

Коментар експерта

«Закон направлений на звершення до кінця 2020 року процесу об'єднання громад. Таке завдання ми ставили собі ще наприкінці 2018 року для того, щоб провести місцеві вибори-2020 вже на новій адміністративно-територіальній основі.

Закон в цілому відповідає прагненню розробляти перспективні плани, на основі яких будуть об'єднуватись громади. Головне, щоб ці перспективні плани, які відповідно до закону, розроблятимуть обласні державні адміністрації і затверджуватиме Уряд, були сформовані на основі тих перспективних планів, що розроблялись ОДА та затверджувались обласними радами протягом останніх 4-5 років.

Змінилось те, що процедура формування перспективних планів більше не передбачає етапу схвалення цих документів обласними радами, як це було раніше. Разом із тим, цей пункт є досить спірним. На нашу думку, за облрадами потрібно було залишити право у разі незгоди із запропонованими перспективними планами протягом 20 днів зібрати сесію і направити Уряду свою позицію щодо зауважень чи заперечень. Якщо ж такі зауваження відсутні, перспективний план розглядається одразу Урядом».

Геннадій Зубко, Віце-прем'єр-міністр – Міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України (2014 – 2019 рр)

Коментар експерта

«Внесені зміни фактично підтверджують, що процес децентралізації переходить з фази добровільності до фази примусового об'єднання громад відповідно до нових перспективних планів. Влада хоче завершити процес об'єднання громад найближчим часом, щоб наступні місцеві вибори проводити на основі ухвалених змін. Обласні ради виключені з процесу схвалення перспективних планів формування територіальних громад, ці рішення тепер прийматиме Кабмін. Це є позитивним кроком, оскільки громади часто нарікали на політичний тиск зі сторони області під час об'єднання. Проте основним ризиком є принципи формування перспективних планів, які можуть проводитися з урахуванням [Методичних рекомендацій щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад](#). Вони не враховують зміни, які зробили ОТГ з початку реформи децентралізації, оскільки деякі із запропонованих показників з Методичних рекомендацій дуже віддалено стосуються спроможності громад. Наприклад, це такі показники:

1) **Чисельність населення** – даний критерій не може бути застосований на всій території України, особливо гірських територій, де густина населення є низькою. Крім того, не зрозуміло, на основі яких розрахунків визначено “порогові” значення цього критерію – 5 тис., 3-5 тис., до 3 тис. осіб;

2) **Наявність у громаді навчального закладу I-III ступеня для навчання не менше 250 дітей** – незрозуміло, відповідно до яких розрахунків узято за основу показник «250 дітей». Крім того, даний критерій частково суперечить постанові КМУ «Положення про освітній округ» від 19 червня 2019 р. № 532, в якій зазначається, що кількість здобувачів освіти опорного закладу освіти (без урахування їх кількості у філіях) має становити не менш як 200 осіб;

3) **250 школярів та 100 дошкільнят проживає на території громади** – так само незрозуміло, яким чином розрахований цей показник;

4) **Площа** – для ефективності надання послуг важливим є не тільки відстань між населеними пунктами, а й інфраструктура, у першу чергу, якість дорожнього покриття. Крім того, чим більша площа ОТГ, тим більше умов має бути для надання якісних послуг, зокрема екстрених;

5) **Частка місцевих податків у бюджеті** – громади не несуть відповідальності за адміністрування місцевих податків, і відповідно не можуть здійснювати вплив на цей вид доходів. Адміністрування податків, забезпечення контролю за своєчасністю, достовірністю, повнотою їх нарахування та сплати до бюджету, забезпечення ведення обліку податків і зборів, платежів є повноваженнями податкових органів. Орган місцевого самоврядування має право здійснювати контроль за справами певних видів неподаткових надходжень та цільових фондів. Максимальні ставки місцевих податків та зборів встановлюються на загальнодержавному рівні та не можуть бути змінені органами місцевого самоврядування. Крім того, постійні зміни національного законодавства щодо бази

оподаткування впливають на частку місцевих доходів у бюджетах громад і не дозволяють планувати свої доходи в середньостроковому періоді. Детальніше про це у [звіті з оцінювання фінансового управління](#) у громадах-партнерах Програми DOBRE;

6) **Індекс податкоспроможності** – як і в попередньому критерії, громади не можуть здійснювати адміністрування ПДФО, від якого залежить цей індекс. Крім того, залишається невирішеним питання справляння ПДФО відокремленими підрозділами підприємств та сплата податку за місцем реєстрації підприємства, яке може розміщуватися на іншій території, ніж надаються послуги платнику».

Ангела Бочі, експерт з фінансового управління та місцевих бюджетів

Зміст коментаря є авторською думкою та не обов'язково відображає точку зору USAID чи уряду Сполучених Штатів

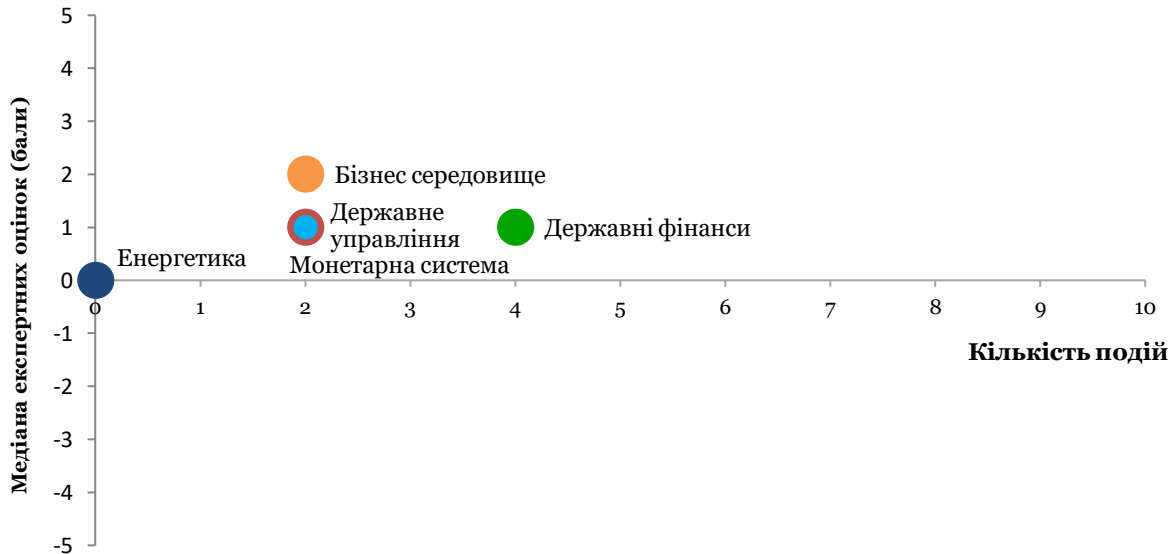
Графік 3. Події, що визначали значення індексу, оцінка події є сумою її оцінок за напрямками, тому вона може перевищувати +5, або бути меншою за -5



Таблиця 1. Оцінки всіх подій та прогресу реформ за напрямками

Державне управління	+1,0
Закон про спрощення затвердження перспективних планів об'єднання територіальних громад	+1,0
Постанова про утворення директоратів в усіх міністерствах	+1,0
Державні фінанси	+1,0
Постанова про запуск Державної соціальної служби	+0,5
Зміни Бюджетного кодексу - 2020	+0,8
Держбюджет-2020	+0,8
Закон про верифікацію та моніторинг державних виплат	+1,0
Монетарна система	+1,0
Національний банк удосконалив порядок реорганізації банків	+0,8
Новий порядок емісії платіжних карток та операцій з їхнім використанням	+1,0
Бізнес середовище	+2,0
Закон, що гармонізує законодавство у сфері порівняльної реклами з правом ЄС	+1,0
Закон про скасування держмонополії на виробництво спирту	+2,0
Енергетика	0,0

Графік 4. Значення окремих компонентів Індексу та кількість подій



(Див. графіки та таблиці на сайті http://imorevox.in.ua/?page_id=577, http://imorevox.in.ua/list_rounds.php)

Довідкова інформація: Індекс Моніторингу Реформ (iMoRe) VoxUkraine призначений надавати комплексну оцінку зусиллям влади України зі впровадження економічних реформ. Індекс базується на експертних оцінках змін у регуляторному середовищі за п'ятьма напрямками:

1. Державне управління
2. Державні фінанси
3. Монетарна система
4. Бізнес середовище

5. Енергетика

Детальніше про Індекс та методологію розрахунку можна дізнатись на сайті imorevox.org.

[VoxUkraine](#)- це ініціатива, створена групою міжнародних та вітчизняних економістів, присвячена реформам та економічному розвитку України. Цілями VoxUkraine є поширення науково обґрунтованого аналізу та коментарів щодо економічних та суспільно-політичних подій в Україні, підвищення рівня дискусії та формулювання системного підходу до реформ, а також інтеграція України в світову мережу економістів та діячів, відповідальних за економічну політику.