



Бюджет 2015 – «порожня» версія

29 грудня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про державний бюджет на 2015 рік». Проект, внесений до парламенту за кілька днів до голосування, пропонував занадто амбітний план доходів (очікувався ріст більше ніж на 30%), окреслював дуже широкий фіскальний розрив (8.8% ВВП, включаючи 3.7% ВВП дефіциту центрального бюджету) та занадто сильно покладався на емісійну підтримку з боку Нацбанку (кошторис потребував емісію близько 200 млрд грн). Уряд запевнив, що бюджет реалістичний і для його виконання необхідно лише внести зміни до 49 законодавчих актів, запропонованих «бюджетним пакетом». Запропонований урядом кошторис викликав бурхливу реакцію депутатів, оскільки погано узгоджувався з економічними реаліями України і очевидно загрожував зривом переговорів із МВФ (Фонд наполягав на фіскальному дефіциті не більше 5.8% ВВП).

Втім Уряд агресивно наполягав на прийнятті запропонованого проекту без особливих змін і обов'язково (!) до закінчення 2014 року. Голосування відбулося в ніч з 28-го на 29-е грудня лише після того, як Прем'єр-міністр пообіцяв переглянути кошторис до 15 січня 2015 року відповідно до рекомендацій місії МВФ. Враховуючи, що МВФ очевидно буде радикально проти такого оптимістичного бюджету, ми можемо говорити, що прийнятий бюджет фактично є «порожнім» і, швидше за все, буде мати принципово інше наповнення вже за кілька тижнів.

Проте, незважаючи на очікувані значні правки до кошторису країни, ми проаналізували «порожню» версію бюджету–2015 для розуміння того, в якому напрямку рухається бюджетна політика в Україні.

Зміст

ТЕНДЕНЦІЇ: «Ялинковий» бюджет із сюрпризами	3
<i>Прогноз: перспективи бюджетного процесу–2015</i>	3
ДОХОДИ: план доходів «роздули»	4
Завищені доходи бюджету	4
Щонайменше 40 млрд грн запланованих доходів бюджету побудовані на «сирому» законодавстві 4	
<i>Прогноз: гарантоване недовиконання бюджету за доходами</i>	5
ВИДАТКИ: Скорочення витратків? Ні, не чули.	5
«Військові» витатки та витатки на «силовиків» перевищать 5.3% ВВП	5
Скорочення адміністративних витрат сумнівне	6
Одні неефективні соціальні витатки заміщуються іншими	6
Дефіцит Пенсійного фонду зростає	7
Уряд продовжує скорочувати підтримку реального сектору	7
<i>Прогноз: витатки будуть збільшуватися</i>	8
МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: Реформа в дії?	8
На місцевий рівень передано низку витатків	8
<i>Прогноз: на місцевому рівні витатки виконуватимуться за залишковим принципом</i>	9
ДЕФІЦИТ: Прихований дефіцит на рівні 10% ВВП	10
План дефіциту державного бюджету занижено	10
Існує значний квазіфіскальний дефіцит	10
<i>Прогноз: для програми МВФ звуження дефіциту обов'язкове</i>	11

ТЕНДЕНЦІЇ: «Ялинковий» бюджет із сюрпризами

Проект бюджету–2014 був внесений до Верховної Ради зі значним запізненням аж 22 грудня 2014 року, що було обумовлено проведенням парламентських виборів. Кошторис 2015 року розроблявся під час ведення військових дій та падіння ВВП, нестабільності постачання енергоносіїв (газу та вугілля), цілковитої залежності зовнішнього фінансування від виконання умов програми МВФ та фактичної відсутності реформ у бюджетній сфері.

З огляду на критичність зовнішнього фінансування під час підготовки бюджету уряд повинен був брати до уваги обмеження, встановлені меморандумом МВФ щодо дефіциту бюджету. Зокрема, Фонд окреслив ліміт фіскального дефіциту в розмірі 5.8% ВВП, що враховує дефіцит НАК «Нафтогаз України» та 3.9% ВВП для консолідованого бюджету. Формально урядовий проект кошторису задовольняв вимогу дефіциту бюджету (без врахування квазіфіскальних потреб) і становив 3.7% ВВП. Проте окреслений дефіцит базується на неймовірно оптимістичному припущенні про більш ніж 30% зростання доходів бюджету (до 475.2 млрд грн) при тому, що зростання номінального ВВП (база оподаткування) відповідно до урядових прогнозів збільшиться всього на 11% до 1712 млрд грн (прогноз реального ВВП -4.3% р/р, інфляція +13%).

Виконувати окреслений амбітний план по доходах та відповідно по показнику дефіциту уряд планує за рахунок масштабного перегляду податкового законодавства. І дійсно, перед голосуванням по бюджету парламентарі в дуже поспішному режимі прийняли цілий ряд податкових та бюджетних змін, які за задумом повинні забезпечити вражаюче зростання податкових надходжень та скоротити видатки бюджету. Втім, урядовці у своїх планах чомусь не хочуть враховувати той факт, що в умовах спаду економічної активності вони фактично збільшили податкове навантаження і тим самим «гарантували» масштабний недобір податкових надходжень.

За таких умов єдиною надією бюджетного процесу 2015 року є обіцянка прем'єр-міністра радикально переглянути бюджет до 15 лютого після візиту місії МВФ.

Прогноз: перспективи бюджетного процесу–2015

Проект бюджету було прийнято в парламенті «з голосу» «під стенограму» біля четвертої ранку в ніч з неділі на понеділок. Ці обставини чітко окреслюють якість прийнятого документу. Чи не вперше в нашій історії парламентарі прийняли проект бюджету навіть не усвідомлюючи, за що саме вони голосують (під час прийняття було дано доручення Кабміну збалансувати показники для врахування поправок «з голосу» та результатів голосування по суміжним законопроектам). Здається, що найголовнішими в прийнятому бюджеті виявилися прикінцеві положення, відповідно до яких уряд зобов'язався переглянути бюджет та внести відповідні правки до 15 січня 2015 року.

Доходи державного бюджету

		2014 план	2015 план
Доходи	млрд грн	377.8	475.9
	% ВВП	24.8%	27.6%
Видатки	млрд грн	441.6	527.9
	% ВВП	29.0%	30.6%
Дефіцит	млрд грн	68.6	63.7
	% ВВП	4.5%	3.7%

Джерело: Державна казначейська служба, Закон «Про державний бюджет на 2015 рік».

Обсяги прихованого дефіциту

		2014	2015
НАК	млрд грн	96.9	31.5
«Нафтогаз України»	% ВВП	6.4%	1.8%
Підтримка банків	млрд грн	-	36.5
	% ВВП	-	2.1%
Фонд гарантування вкладів	млрд грн	10.1	20.0
	% ВВП	0.7%	1.2%
Всього	млрд грн	107.0	88.0
	% ВВП	7.0%	5.1%

Джерело: Мінфін, Закон «Про державний бюджет на 2015 рік».

ДОХОДИ: план доходів «роздули»

Зважаючи на потреби отримання фінансової допомоги від МВФ, очікувалося, що уряд у проекті бюджету на 2015 рік закладе реалістичний план доходів. Проте реальність виявилася прямо протилежною. План доходів державного бюджету 2015 року уряд встановив на рівні 475.2 млрд грн, що на 30% більше, ніж очікується в 2014 році.

Завищені доходи бюджету

План доходів державного бюджету–2015 уряд пропонував встановити на рівні 475.2 млрд грн, що на 30% більше, ніж фактично очікується в 2014 році (прийнято 475.9 млрд грн). Певною мірою таке збільшення пояснюється передачею податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) від місцевих бюджетів до центрального бюджету. Проте, навіть якщо не брати до уваги фактор ПДФО, ми бачимо, що уряд запланував збільшення податкових доходів на 26% (!), що за межами наших економічних можливостей. Наприклад, Міністр фінансів при представленні бюджету–2015 наголосила, що кошторис побудований на макропрогнозі щодо спаду реального ВВП до 4.3 % та інфляції в +13%. А ріст номінального ВВП запланований на рівні 11% до 1721 млрд грн. Враховуючи такий помірний ріст податкової бази, досягнути амбітного зростання доходів в поточних умовах практично неможливо.

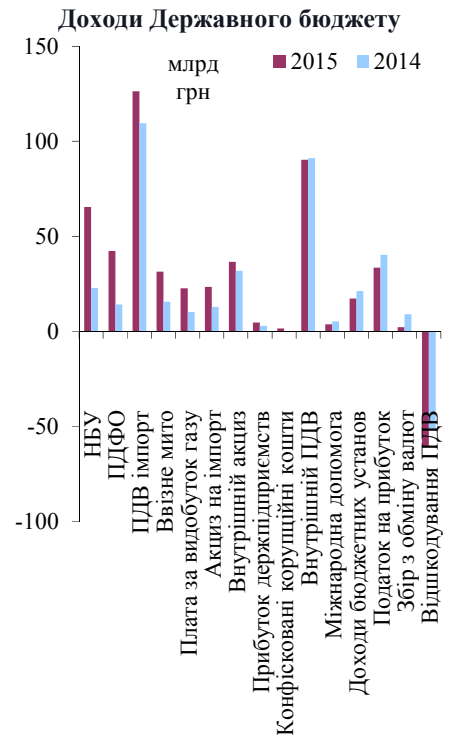
Уряд, звичайно, розраховує на збільшення податків та розширення податкової бази. Однак, як показала практика 2014 року, введення нових податків не має достатнього доходного потенціалу. А тому бюджет у запропонованій урядом редакції обіцяє недовиконання плану доходів на рівні 30–40 млрд грн за підсумками року.

Цікаво, що план по доходах дуже сильно залежить від підтримки бюджету з боку Нацбанку. НБУ повинен перерахувати до скарбниці 65.4 млрд грн різниці між доходами та видатками, які очікуються у 2015 році. Ця цифра майже в три рази вища, ніж 22.8 млрд грн, які були перераховані у 2014 році.

Щонайменше 40 млрд грн запланованих доходів бюджету побудовані на «сирому» законодавстві

Проект бюджету–2015 передбачає запровадження низки нових законодавчих норм. Уряд, представляючи зміни до Податкового кодексу, наголошував на скороченні податків з 22 до 9. Проте, окрім цих суто технічних змін, урядовці вносили багато інших важливих та менш популярних пропозицій. Їх неповний перелік включає:

- підвищення існуючих податків та запровадження нових: підвищення ставки податку на доходи фізосіб понад 10 мінімальних зарплат до 20%, відміну пільгової ставки ПДФО для шахтарів, підвищення податку на пасивні доходи з 15% до 20%, запровадження податку на нові авто з великим об'ємом двигуна, податків на імпорту та ювелірні вироби,



Джерело: Державна казначейська служба, проект бюджету–2015.

підвищення плати за користування надрами при видобуванні газу, оподаткування пенсій, що перевищують 3 мінімальні зарплати (3654 грн), підвищення з 0.5% до 2% збору з обміну валют;

- посилення фіскальної складової в адмініструванні податків та боротьбу з «податковими ямами»: запровадження електронного адміністрування ПДВ, обмеження можливостей виводу прибутків великих компаній за кордон: денонсацію Кіпрської угоди, посилення фіскальних норм закону про трансфертне ціноутворення;
- стимулювання детінізації через скорочення ставки податків: закон про скорочення ставки ЄСВ з 37% до 16.4% (щоправда не для всіх) та податковий компроміс.

Додатковий ресурс від податкових новацій уряд оцінив у 40 млрд грн. Частина з цих законопроектів було ухвалено за лічені години до прийняття бюджету–2015. Проте майже всі пакетні законопроекти відрізняються від редакції, запропонованої урядом.

Прогноз: гарантоване недовиконання бюджету за доходами

Бюджет у запропонованій урядом редакції обіцяє недовиконання плану доходів за підсумками року на рівні 30–40 млрд грн. Уряд очікує, що така сума надійде завдяки законодавчим змінам. Проте хвора економіка навряд чи дасть можливість «згенерувати» очікувані доходи, в черговий раз відповідаючи ростом тіньового сектору.

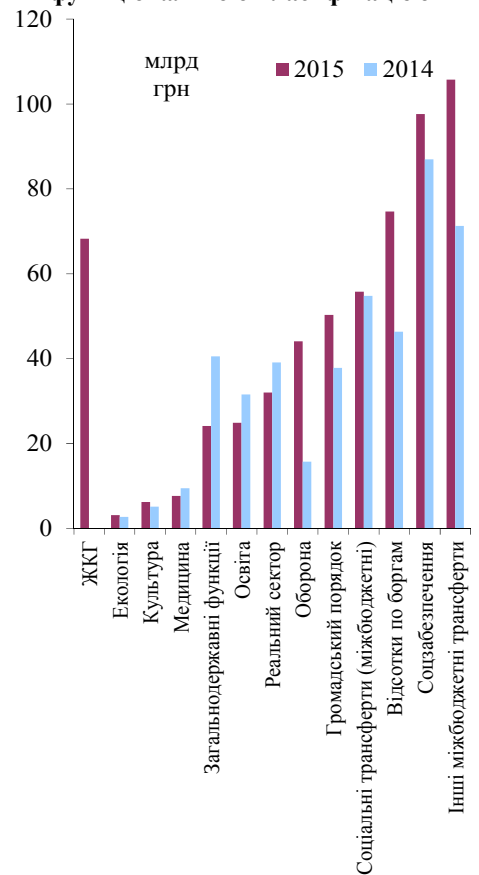
ВИДАТКИ: Скорочення видатків? Ні, не чули.

Видатки державного бюджету плануються на рівні 527.2 млрд грн (прийнято 527.9 млрд грн) – це на 19.4% або на 85.6 млрд грн більше, ніж заплановано на 2014 рік. Згідно з урядовим проектом бюджету 2/3 цих видатків заплановано на потреби оборони (16.2%), обслуговування боргу (18.4%), соціальні міжбюджетні трансферти та фінансування дефіциту Пенсійного фонду (27.8%). Джерело справжньої економії – видатки на підтримку економіки (в першу чергу вугільної галузі). Скорочення інших статей переважно технічне: особливості класифікації та передача повноважень на місцевий рівень. Скорочення не реформованих соціальних видатків, попри чисельні обмеження та «замороження», не спостерігається. Крім того, уряд сподівається їх навіть збільшити після запланованого перегляду бюджету на лютий та за результатами I півріччя.

«Військові» видатки та видатки на «силовики» перевищать 5.3% ВВП

Міністром фінансів було оголошено збільшення видатків на оборону та охорону правопорядку до 82.9 млрд грн в 2015 році (63 млрд грн у 2014 р.) відповідно до рішення Ради національної безпеки та оборони (РНБО). З них 44.1 млрд грн (+ 15.6 млрд грн) – це видатки саме на

Видатки Державного бюджету за функціональною класифікацією



Джерело: Державна казначейська служба, проект бюджету–2015.

оборону, інші – Нацгвардія, СБУ та МВД. На додаток, на закупівлю техніки та озброєння передбачено 6.0 млрд грн держгарантій.

Крім того, зростають видатки, що не можуть бути віднесені до військових згідно з класифікацією, проте прямо пов'язані з військовими діями. Так у бюджеті–2015 передбачено 2.6 млрд грн на підтримку військовослужбовців та біженців. З них половина – компенсація заробітної плати призовникам, 0.5 млрд грн – вирішення питання біженців, ще 1.5 млрд грн – відновлення інфраструктури Сходу. Загалом, такі видатки в 2015 році мають становити 5.3% ВВП, або більше ніж 250 млн грн щодня. Крім того, на цілі, пов'язані з АТО, можуть бути частково використані видатки з інших програм (як-от капітальні вкладення Кабміну, резервний фонд тощо).

Скорочення адміністративних витрат сумнівне

Уряд анонсує скорочення видатків майже за всіма міністерствами та відомствами. Проте насправді їх скорочення за різними міністерствами та відомствами нерівномірне.

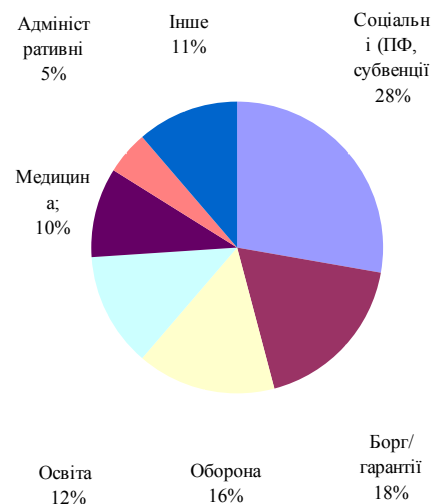
Загальнодержавні функції скорочуються чи не вдвічі до 24.1 млрд грн через скорочення резервного фонду (в 2014 році фактично це видатки на оборону) та скорочення капітальних вкладень Кабміну (протягом року мають бути розподілені на виконання інших функцій). Якщо не враховувати цей фактор, то виявиться, що фінансування загальнодержавних функцій планується на рівні 2014 року. Попри намагання уряду зекономити на окремих програмах зросли видатки на членство в ООН та іншу міжнародну діяльність (через девальвацію гривні).

Видатки на оплату праці з державного бюджету зростають на 1/5 до 58.4 млрд грн. Це зростання обумовлене в першу чергу ростом зарплат у сфері оборони та правопорядку. Інша частина залишається практично незмінною. Видатки на оплату праці в секторі загальнодержавних функцій становитимуть 7.1 млрд грн, що лише на 0.1 млрд грн менше від запланованого на 2014 рік. Крім того, виглядає так, що деякі видатки на держапарат стали прихованими. Так, у 2015 році більше ніж 1 млрд грн фонду оплати праці для реалізації реформ при секретаріаті Кабміну з невідомих причин зараховано не як видатки на загальнодержавні функції, а як асигнування на підтримку реального сектору економіки. Як відомо, всі спроби скоротити чиновників в Україні, як правило, виливаються в процес їхнього переведення з одного відомства до іншого.

Одні неефективні соціальні видатки заміщуються іншими

Уряд анонсував амбіційний план обмеження росту соціальних видатків та затягування пасків. Згідно з прийнятою редакцією соціальні стандарти та гарантії (соціальна допомога, мінімальна пенсія, мінімальна зарплата) протягом 2015 року «заморожуються» на рівні 2014 року і зростуть лише в грудні. Крім того, у проекті бюджету–2015 пропонують призупинити дію кількох десятків положень, що регулюють надання допомоги та пільг, які призначають за соціальним та професійним статусом.

Структура видатків Державного бюджету 2015 р. за суттю



Джерело: Державна казначейська служба, проект бюджету–2015, власні розрахунки.

Водночас, незважаючи на «заморожування соціалки», план видатків державного бюджету–2015 на соціальне забезпечення зростає на 12.3% до 97.7 млрд грн через збільшення дефіциту Пенсійного фонду та програми забезпечення житлом військовослужбовців. Зростуть і міжбюджетні трансферти на фінансування соціальної допомоги та пільг на 0.9 млрд грн до 55.8 млрд грн у тому числі через необхідність підтримки біженців.

Іншими словами, навіть незважаючи на оголошені кроки економії, ніякого скорочення соціальних видатків не відбулося. Деякі напрямки соціальних видатків були «заморожені», однак навіть ці заходи потрібно розглядати як тимчасові: при першій можливості ці видатки знову будуть «індексуватися» та роздувати бюджетні витрати. Навіть перегляд бюджету в лютому не обов'язково закінчиться скороченням витрат (як зараз очікують). Окрім того, громадяни часто звертаються до суду з приводу скорочення своїх соціальних гарантій і успішно отримують свої «скасовані» пільги та гарантії.

Дефіцит Пенсійного фонду зростає

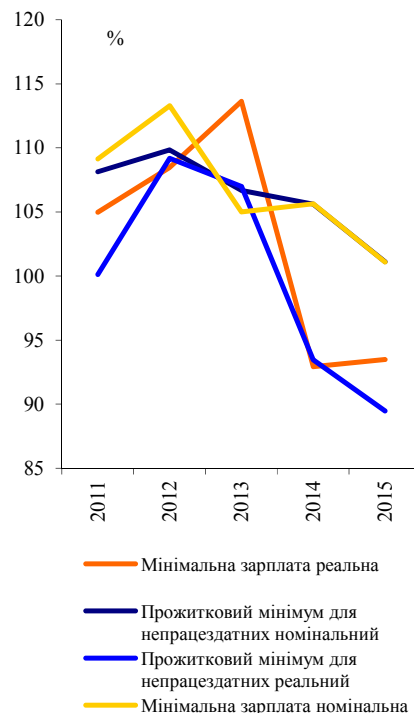
Дефіцит Пенсійного фонду було збільшено майже на 1/3 до 28.8 млрд грн. Ще 61.9 млрд грн підуть на фінансування пенсій за спеціальними пенсійними програмами – це пільгові пенсії (в тому числі депутатам, держслужбовцям, військовим, суддям тощо), які більші за «звичайні».

Для фінансування трансфертів Пенсійному фонду уряд сподівається підвищити спеціальні податки, що йдуть на покриття дефіциту Пенсійного фонду. Щоправда, дуже малоймовірно, що додаткових коштів вистачить. По-перше, рано чи пізно пенсіонери із зони АТО прийдуть за своїми пенсіями (Україна не відмовлялася від своїх зобов'язань) і будуть вимагати виплати не тільки тих пенсій, що їм нарахують у 2015 році, але й тих, що їм нараховувалися в 2014 році («ціна питання» може становити близько 6–7 млрд грн). По-друге, разом із бюджетом уряд пропонує прийняти законопроект, відповідно до якого ставка єдиного соціального внеску (ЄСВ) в 2015 році скорочується більше ніж удвічі до 16.4% (близько 37% на поточний момент). Реалізація цього плану малоймовірна оскільки знижена ставка буде застосовуватися лише до підприємств, що в кризовий рік будуть збільшувати заробітну плату на 30%, у яких фонд оплати праці в 2.5 рази більше середнього, та які зможуть забезпечувати заробітну плату на рівні не менше 3 мінімальних зарплат. Однак, під час розрахунку доходів уряд передбачив додаткові надходження від детінізації. По-третє, під час прийняття бюджету–2015 було досягнуто домовленостей щодо можливості проведення індексації пенсій за результатами I півріччя 2015 року.

Уряд продовжує скорочувати підтримку реального сектору

Значну економію коштів уряд продовжує отримувати через відмову підтримувати окремі сектори економіки: відповідні видатки скоротилися на 18.1% до 32.0 млрд грн. Це зокрема стосується

Динаміка соцстандартів та гарантій



Джерело: Державна казначейська служба, проєкт бюджету–2015.

підтримки аграрного сектору та вугільної промисловості. Видатки на підтримку вугільної промисловості, що останній час становили близько 1% ВВП щорічно, скорочені до 1.2 млрд грн (11 млрд грн у 2014 році), з них 0.3 млрд грн перекладено на плечі місцевих органів влади. Ці видатки йдуть не на пряму підтримку витрат підприємств, а на їхню підготовку до ліквідації. Видатки на підтримку реального сектору могли б бути меншими, якби не виконання зобов'язань за державними гарантіями, що становлять 59.8% відповідних видатків.

Майже не залишилося місця для справжніх видатків розвитку. Хоча видатки розвитку на 2015 рік заплановані в обсязі 39.5 млрд грн, половина з них – це армія та правопорядок, а 4 млрд грн – дуже сумнівні наукові та прикладні розробки.

Прогноз: видатки будуть збільшуватися

Військові видатки та видатки на обслуговування боргу зростають з великою швидкістю, в той час як соціальні зобов'язання уряду є негнучкими. Навіть в умовах необхідності тотальної економії уряд не зміг провести низку норм щодо обмеження видатків соціального характеру (таких, наприклад, як обмеження пільгового проїзду школярам, відмови від індексації заробітних плат та пенсій, зміни порядку оплати праці бюджетників). У результаті чого зовсім не залишається фіскального простору на більш продуктивні видатки, наприклад, на створення інфраструктури.

Замість реформ, які потребують часу задля скорочення соціального навантаження, уряд вдається до ситуативних скорочень. Це несе низку ризиків як щодо ефективності видатків, так і щодо можливості неочікуваного розбалансування бюджету вже в найближчому майбутньому.

Прийнятим бюджетом передбачено низку видатків на реалізацію проекту модернізації державних фінансів, проведення медичної реформи та впровадження адміністративної реформи. Будемо сподіватися, що Україна нарешті проведе ці реформи якщо не під тиском фіскальних обмежень, то під тиском міжнародної спільноти.

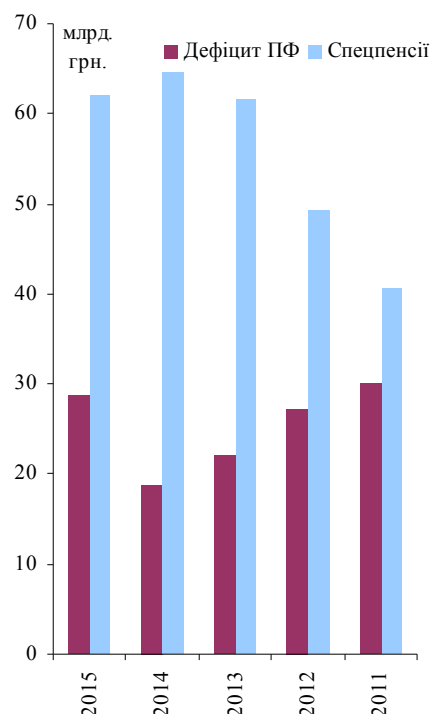
МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: Реформа в дії?

При розрахунку показників міжбюджетних відносин уряд спирався на ухвалення змін до Бюджетного кодексу. Бюджетом–2015 передбачено, що ресурс місцевих бюджетів має зрости до 262.1 млрд грн порівняно з 250.1 млрд грн у 2014 році.

На місцевий рівень передано низку видатків

Основними змінами до міжбюджетних відносин має стати перерозподіл на користь місцевих бюджетів нових податків та зборів (акцизу з роздрібного продажу алкогольних та тютюнових виробів +5.9 млрд грн, плати за надання адміністративних послуг +0.9 млрд грн, державного мита 0.4 млрд грн, 10 % податку на прибуток підприємств + 3.1 млрд грн, розширення бази оподаткування податку

Трансферти з Державного бюджету Пенсійному фонду



Джерело: Державна казначейська служба, проєкт бюджету–2015.

на нерухомість та збільшення до 80% частки екологічного збору, що перераховується в місцевий бюджет). Позитивним також є те, що Мінфін не визначатиме індикативні показники по доходах і не доводитиме їх до місцевих бюджетів. Замість цього буде створено низку спеціальних субвенцій на фінансування освіти та охорони здоров'я, а місцеві органи влади самостійно перерозподілятимуть всі отримані місцеві доходи. Загальний ресурс місцевих бюджетів у 2015 році має зрости з 250.1 млрд грн до 262.1 млрд грн.

Тепер про ризики. По-перше, зростає залежність місцевих бюджетів від трансфертів із Державного бюджету. Передбачається, що власні доходи місцевих бюджетів у 2015 році сягнуть 104.2 млрд грн, а субвенції та дотації становитимуть 161.5 млрд грн. Таким чином, якщо на 2014 рік вага трансфертів у доходах бюджету була 54.9%, то в 2015 році вона становитиме 61.6%. Оскільки відсутні положення про можливість залишати зекономлені кошти від дотацій та субвенцій на місцях, то місцеві бюджети не мають стимулів підвищувати ефективність своїх видатків. З іншого боку, можливості щодо ефективного використання коштів місцевими бюджетами обмежені відсутністю секторних реформ.

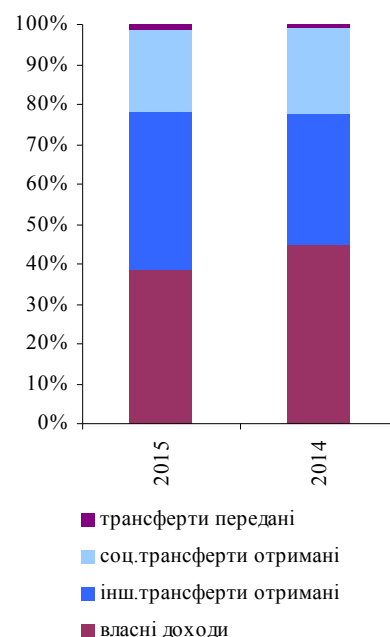
По-друге, розрахунки збільшення ресурсу місцевих бюджетів на 2015 рік зроблені з урахуванням оптимістичного прогнозування доходів. Зокрема передбачається, що прибутковий податок із громадян у 2015 році збільшиться на 18% р/р на фоні зростання безробіття та помірного збільшення номінальних зарплат. І це без урахування очікуваного недонадходження ПДФО в 2014 році. Зростання податку на прибуток від приватних підприємств планується на рівні 10%, а збільшення акцизних зборів – у 5 разів (на фоні росту контрабанди підакцизних товарів).

По-третє, окрім додаткових доходів, уряд планує збільшити й повноваження місцевих бюджетів: передати їм 800–900 установ соціально-бюджетної сфери, створити місцеву міліцію. І це на додаток до таких уже існуючих значних повноважень, як, наприклад, утримання та розвиток місцевих доріг. Сам факт передачі є обґрунтованим із точки зору ефективності розподілу повноважень і планувався вже давно. В той же час насторожує зіставлення вартості переданих повноважень та фінансових ресурсів. Для прикладу їхньої невідповідності можна навести фінансування освіти. Так, асигнування з Державного бюджету на заклади професійно-технічної освіти та заклади вищої освіти I–II рівнів із Державного бюджету–2014 мали б становити 6.3 млрд грн, а відповідна субвенція місцевим бюджетам на 2015 рік становить усього 5.7 млрд грн. Ми вітаємо підвищення нормативів наповнюваності класів та педагогічного навантаження, проте в умовах відсутності реформ незрозуміло, яким саме чином розрахована потреба у видатках.

Прогноз: на місцевому рівні видатки виконуватимуться за залишковим принципом

Швидше за все в умовах відсутності коштів центральний уряд намагатиметься пересунути фіскальний дефіцит на місцевий рівень.

Структура ресурсу місцевих бюджетів



Джерело: Пояснювальна записка до проекту бюджету–2015, власні розрахунки, Державна казначейська служба.

Наявність нових медичних та освітніх субвенцій має гарантувати якийсь мінімум на виплату зарплат та оплату комунальних послуг, який, щоправда, навіть не досягає рівня 2014 року.

ДЕФЦИТ: Прихований дефіцит на рівні 10% ВВП

Проектом бюджету на 2015 рік планується дефіцит державного бюджету на рівні 63.7 млрд грн, що формально вписується в обмеження, встановлені МВФ. Проте високі ризики недовиконання доходів, позабюджетні та приховані видатки вказують на те, що насправді за підсумками 2015 року дефіцит може перевищити 10% ВВП.

План дефіциту державного бюджету занижено

Зважаючи на потребу у нових кредитах від МВФ, важливим є розмір запланованого дефіциту на рівні 63.7 млрд грн (3.7% ВВП). Цей розмір дефіциту узгоджується з обмеженнями, встановленими МВФ (3.9% ВВП для консолідованого бюджету згідно з оновленою програмою на 2015 рік). Однак, як уже було сказано, цей показник (навіть без врахування позабюджетних видатків) є заниженим. Перелік факторів такого заниження включає:

- ймовірність недовиконання доходів (до 30–40 млрд грн);
- частина «заморожених» соціальних видатків уряду може бути визнана неконституційною та збільшить зобов'язання бюджету через судові позови.

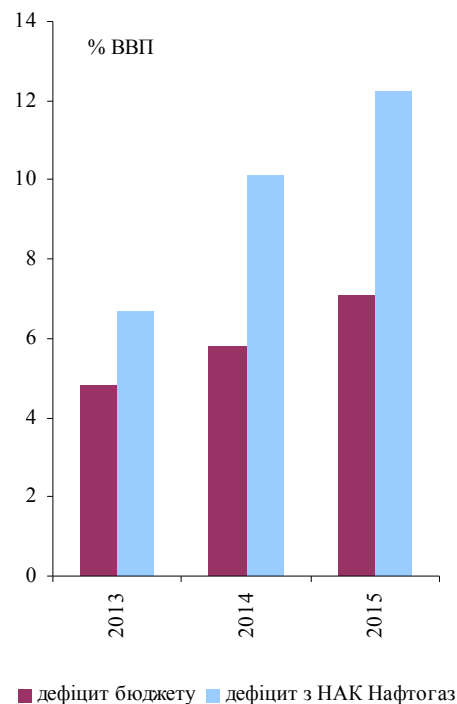
Існує значний квазіфіскальний дефіцит

План квазіфіскального дефіциту, що закладається свідомо, становить близько 100 млрд грн та передбачає підтримку НАК «Нафтогаз України» (31.5 млрд грн), викуп збанкрутілих банків (36.5 млрд грн), фінансування Фонду гарантування вкладів (20 млрд грн) та державні гарантії (до 25 млрд грн).¹

Фінансування дефіциту не забезпечено достатніми ресурсами

Плановий державний дефіцит, а також квазіфіскальні зобов'язання будуть фінансувати за рахунок випуску ОВДП, які традиційно для України викуповуються НБУ... Тобто ми говоримо про емісію гривні. Крім того, навіть плановий дефіцит не забезпечений реалістичними джерелами фінансування. Так, уряд запланував 17 млрд грн надходжень від приватизації, однак поточна економічна та геополітична ситуація дає мало шансів на успішність надходжень від продажу державного майна. В результаті відповідно до затвердженого кошторису для фіскальних потреб у 2015 році потрібно буде надрукувати 151 млрд грн (8.8% ВВП), що є дуже ризикованим, зважаючи (а) на вимогу МВФ тримати загальний

Дефіцит бюджету



Джерело: Пояснювальна записка до проекту бюджету–2015, власні розрахунки, Державна казначейська служба.

¹На 2015 рік уряд планує держгарантії обсягом 25 млрд грн. Цілі надання цих гарантії встановлені дуже широко. Проте вже зараз можна сказати, що надання гарантії на закупівлю озброєння в сумі 6 млрд грн насправді є видатками бюджету, а гарантіїні зобов'язання мають бути зараховані до державного боргу.

фіскальний дефіцит не більше 5.8% ВВП, (б) мізерні обсяги валютних резервів (близько 7 млрд дол. США), які в першу чергу приймають удар значних обсягів емісії гривні.

Прогноз: для програми МВФ звуження дефіциту обов'язкове

Якщо навіть не враховувати потенційне недовиконання бюджету–2015 та потенційну необхідність додаткових видатків (видатки замасковані під державні гарантії в обсязі 25 млрд грн, наявність кредиторської заборгованості в обсязі 7.5 млрд грн), дефіцит державних фінансів може значно перевищити 10% ВВП на 2015 рік (включаючи підтримку НАК «Нафтогаз України», викуп збанкрутілих банків та підтримку Фонду гарантування вкладів). Нагадаємо, що згідно з програмою МВФ обмеження на дефіцит державного сектору становить 5.8% ВВП (з урахуванням НАК «Нафтогаз України»). Звичайно, з вересня, коли меморандум було підписано, багато що змінилося, та припущення затухання військового конфлікту так і не справджується. Проте МВФ має бачити хоча б прогрес у скороченні дефіциту бюджету, а цього в ухваленому державному кошторисі на 2015 рік поки не спостерігається. Це призводить до невтішних висновків, що, якщо в січні (як обіцяли) бюджет не буде переглянуто в бік звуження дефіциту (тобто зі значним скороченням видатків), то ніякого співробітництва з МВФ у 2015 році не буде.

CASE УКРАЇНА

вул. Полтавська 10,
офіс 34
Київ, 01135

Тел.: +38 044 227-53-17
Факс: +38 044 483-52-00

Керівник проекту:
Дмитро Боячук
boyarchuk@case-ukraine.kiev.ua

Проект виконується за підтримки Інституту
відкритого суспільства та Європейського
Союзу

Публікація підготовлена за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Ціна держави», що реалізується спільно Фондом Східна Європа та CASE Україна. Зміст публікації є винятковою відповідальністю CASE Україна та не може розглядатися як такий, що відображає погляди Європейського Союзу.