

Бюджетний літопис: 1 квартал 2014 року

На фоні політичних подій початковий план неймовірно щедрих бюджетних видатків несподівано перетворився на план бюджетної економії. Прийнятий 16 січня Закон про Державний бюджет загрожував небаченим дефіцитом у 12% ВВП з урахуванням НАК «Нафтогаз України». Розрив, створений нереалістичним планом доходів та роздутими видатками, влада планувала покрити кабальними російськими кредитами. Новий уряд в кінці лютого анонсував орієнтацію на співпрацю з МВФ та на скорочення витрат. У рамках затвердженої програми з МВФ країна взяла на себе зобов'язання зменшити дефіцит бюджету до 2.5% ВВП до 2018 р. В цілому програма передбачає 9 кредитних траншів у найближчі 2 роки загальною сумою 17 млрд. дол. Співпраця з МВФ відкрила також доступ до додаткових міжнародних ресурсів на суму понад 6.3 млрд. дол.

На найближчий рік завдання виявилось найважчим – скоротити дефіцит бюджету більш ніж удвічі, до 5.2% ВВП. Задля цього було здійснено непопулярні кроки, як з наповнення бюджету, так і з скорочення видатків. Насамперед це стосувалося підвищення цін на газ та послуги ЖКГ для населення. У кінці березня, разом із змінами до закону про Державний бюджет, доходи було збільшено шляхом підвищення акцизів та ввізного мита, введення податку з обміну валют. Через брак часу секвестр лише частково стосувався неефективних видатків – дещо зекономили на державних закупівлях, адміністративних видатках та відверто «сімейних» програмах. Уряд обмежив зростання пенсій та соціальних виплат, оплату праці в бюджетному секторі. Разом з тим, оскільки фінансування пенсіонерів та виплата відсотків за боргами займають лівову частку бюджету, фіскальний тиск став причиною відтермінування програм реформ та затримки витрат на створення/утримання інфраструктури.

У першому кварталі план за доходами допоміг виконати Нацбанк, перераховуючи свій очікуваний прибуток авансом до бюджету. Доходи зведеного бюджету за I кв. 2014 р. склали 112.2 млрд. грн., що на 5% більше, ніж за відповідний період минулого року. Переплати податків та затримка з відшкодуванням ПДВ перестали виконувати настільки важливу роль у наповненні скарбниці на початку року та відійшли на другий план. Погіршення умов торгівлі, скорочення виробництва, політичні ризики та непевність наповнення скарбниці через боротьбу з податковими схемами створюють ризики для виконання плану доходів за рік.

У січні-лютому скорочення видатків відбулося не завдяки, а всупереч діяльності уряду. Хоча бюджет 2014 було прийнято в середині січня, де-факто фінансування за новими правилами почалося лише для соціальних видатків. Виконати інші видатки попередній уряд не встиг через довгі процедури затвердження місцевих бюджетів та низки інших формальностей. І вже в березні важливу роль зіграла заборона на здійснення державних закупівель, обмеження соціальних трансфертів, замороження пріоритетів попереднього уряду. Через обмеження капітальних видатків скоротилася підтримка економічних програм та фінансування проектів охорони навколишнього середовища. Більш помірними темпами скоротилися видатки, де лівову частку займає фонд оплати праці: освіта та охорона здоров'я. Втім, занадто висока частка соціальних видатків, зростаюче боргове навантаження та потреба фінансувати армію дозволили зменшити видаткову частину зведеного бюджету всього на 0.4% від рівня попереднього року до 111.6 млрд. грн.

За підсумками січня-березня уряду вдалося збалансувати доходи та видатки зведеного бюджету та вийти на профіцит 0.5 млрд. грн. Втім, державний бюджет залишився дефіцитним (4.1 млрд. грн. за перший квартал). За великим рахунком зведений бюджет став профіцитним лише через відтермінування певних видатків та завдяки перерахуванням Нацбанку.

Зміст

ТЕНДЕНЦІЇ: Уряд Яценюка намагається повернутися з бюджетного “задзеркалля”	3
Шукаючи кошти, уряд затримав бюджет.....	3
Країні загрожував дефіцит у 12% ВВП	3
Новий уряд взяв курс на співпрацю з МВФ.....	4
Заходи жорсткої економії	4
Парламент збільшив податки	5
Реалізувати нову політику мали нові кадри.....	5
МВФ підписав з Україною нову угоду stand-by	5
Політичний ризик – основна загроза для виконання бюджету.....	6
ДОХОДИ: Чому катастрофи не сталося	6
Нацбанк за 4 міс. перерахував до бюджету 80% планових прибутків	6
Уряд не мав коштів на відшкодування ПДВ.....	6
Бюджет недорахувався податків через споживчий песимізм	7
Податкові аванси не допомагають	7
Прогноз: зведений бюджет у 2014 р. може бути недовиконаний за доходами	7
ВИДАТКИ: Три місяці секвестру.....	8
Видатки на армію – новий пріоритет.....	8
Медична реформа чекає на перезавантаження	9
Уряд не використовує потенціал скорочення видатків на освіту	9
Соціальні видатки – проблема для якісної економії	9
Скорочення адміністративних видатків – не вражає	10
Капітальні видатки на мінімумі	10
Прогноз: бюджетні видатки будуть переглядатися.....	11
ДЕФЦИТ ТА БОРГ: Б’ють нові рекорди	11
Запозичали тільки для рефінансування боргів	12
Україна отримала перший транш МВФ	12
Зовнішньої фінансової підтримки достатньо, щоб уникнути дефолту.....	13
Прогноз: найближчим часом будемо жити в борг	13

ТЕНДЕНЦІЇ: Уряд Яценюка намагається повернутися з бюджетного «задзеркалля»

На фоні політичних подій початковий план неймовірно щедрих бюджетних видатків несподівано перетворився на план бюджетної економії. Прийнятий 16 січня Закон про Державний бюджет загрожував небаченим дефіцитом у 12% ВВП з урахуванням дефіциту НАК «Нафтогаз України». Розрив, створений нереалістичним планом доходів та роздутими видатками, влада планувала покрити кабальними російськими кредитами. Новий уряд в кінці лютого анонсував орієнтацію на співпрацю з МВФ та бюджетну економію. З цією метою було скорочено видатки роздуреного бюджету, змінами до Податкового кодексу збільшено податки. Новий уряд також встиг зробити кроки з підвищення ефективності фіскальної політики. Зокрема було ухвалено нове законодавство про держзакупівлі. Місія була успішною – МВФ виділив перший транш 3.2 млрд. дол. США за угодою stand-by.

Шукаючи кошти, уряд затримав бюджет

З року в рік українські урядовці метушливо намагаються вскочити в останній вагон потягу, що рушає. «Потяг» – це процес створення, розгляду та затвердження державного бюджету країни, який кожного року «рухається» з порушенням строків, передбачених Бюджетним кодексом. Бюджет-2014 не став винятком з правила. 15 вересня минулого року Кабмін формально подав проект бюджету-2014 до парламенту – тільки для того, щоб дотриматися букви закону й негайно відкликати його на доопрацювання. Справжній проект державного кошторису було подано до Верховної Ради лише наприкінці року, а затвердження відбулося вже 16 січня 2014 р. Величезне запізнення уряду пояснити просто – чиновники намагалися відшукати кошти для чергового підвищення соціальних стандартів, раптово змінивши зовнішньополітичний вектор від ЄС до Росії. Нарешті Януковичу вдалося домовитися з Москвою про кредит у розмірі 15 млрд. дол. США та зниження ціни на газ. Спізнення з прийняттям ЗУ Про державний бюджет на 2014 р. стало причиною того, що прийняття місцевих бюджетів затягнулося до лютого (адже, згідно з Бюджетним кодексом, місцеві бюджети затверджуються після прийняття державного кошторису).

Країні загрожував дефіцит у 12% ВВП

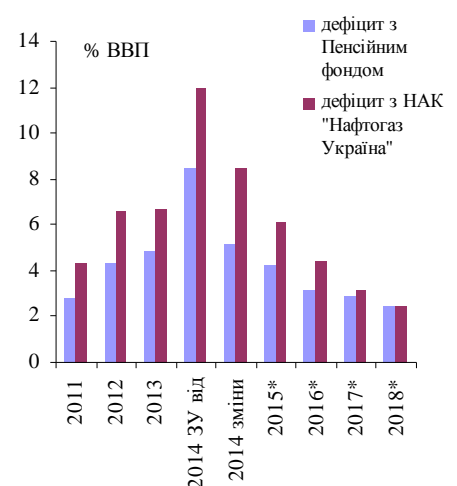
В остаточному варіанті, який було прийнято Верховною Радою 16 січня, показник доходів становив 395 млрд. грн., видатків – 462 млрд. грн. Проект держбюджету-2014 був побудований на занадто оптимістичних оцінках податкових та приватизаційних надходжень, мав роздуту видаткову частину. Країні загрожував небачений досі дефіцит у 12% ВВП (з урахуванням дефіциту НАК «Нафтогаз України»). Занепокоєння викликали збільшені бюджети силовиків. Своєрідною «інновацією» бюджетного документу став розподіл 1 млрд. грн. з держфонду регіонального розвитку. Ці кошти планувалося спрямувати лише на

Основні бюджетні події I кв. 2014 р.

Січень	16 - Прийняття Закону про держбюджет
Лютий	23 - Призначення в.о. Президента 24 - Збільшення видатків на вибори Президента 27 - Схвалення складу та програми нового уряду
Березень	1 - Прийняття постанови про економію держкоштів 7 - МВФ заявив про готовність надати допомогу Україні 11 - Заборона проведення держзакупівель 16 - Референдум про статус Криму 17 - Збільшення видатків на фінансування армії 25 - Нова редакція Закону про держзакупівлі 27 - Секвестр бюджету, ЗУ Про запобігання фінансової катастрофи

Джерело CASE Україна

Дефіцит бюджету



* за програмою МВФ

Джерело: МВФ, CASE Україна

окремі округи, від яких обиралися особливо цінні для тодішньої влади депутати-мажоритарники.

Новий уряд взяв курс на співпрацю з МВФ

Так би й жила країна з «диво-бюджетом», однак у справу втрутилася вулиця. Втеча Януковича та переформатування більшості у Верховній Раді, зміна найвищих посадових осіб держави спричинили «розворот» у напрямку до Європейського Союзу. На решту кредиту, запропонованого Москвою, вже годі було розраховувати (перший транш у розмірі 3 млрд. дол. Україна отримала у грудні 2013 р.) Нова влада оголосила про початок роботи над реформами, необхідними для отримання кредиту МВФ. Виникла нагальна потреба у перегляді держбюджету та наближенні його до реальності.

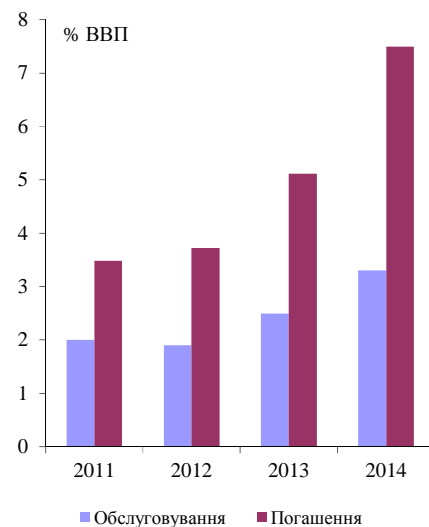
Заходи жорсткої економії

Уряд Яценюка взяв курс на економію, ухваливши 1 березня постанову «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету». Документом суттєво обмежувались витрати державних установ, а міністерствам та відомствам надавалася низка вказівок щодо відшукання та ліквідації бюджетних «дірок». Наприклад, Фонд держмайна отримав завдання провести інвентаризацію державних резиденцій, дач, оздоровчих закладів та внести пропозиції щодо їх подальшого використання для суспільних потреб або продажу. Коштами, вирученими від реалізації цих об'єктів, а також від продажу легкових автомобілів, що перебували на балансі державних установ, планувалося поповнити держбюджет. Міндоходів та МВС наказали провести спільну роботу з ліквідації «податкових ям», Держфінінспекції – організувати контрольні перевірки. Постановою передбачалося обмеження зарплати керівних кадрів держустанов та недопущення зростання кількості чиновників, а також обмеження їх преміювання, службових відряджень за кордон, оплати чартерних рейсів, мобільного зв'язку тощо.

Протягом I кварталу держбюджет 2014 «пережив» три внесення змін. Ще 24 лютого Рада погодилася виділити на позачергові вибори президента майже 2 млрд. грн. Ці кошти «перекинули» з програми обслуговування гарантованих боргів, 17 березня депутати поповнили Резервний фонд на 7.8 млрд. грн., порізавши на цю суму видатки частини державних програм. Радикальні зміни до бюджету 2014 р. депутати внесли 27 березня. Новий уряд зменшив план доходів (на 22 млрд. грн.) та видатків (на 25 млрд. грн.). Граничний обсяг дефіциту держбюджету скоротили на 3 млрд. грн. Одночасно було збільшено граничний обсяг державного боргу (на 78.5 млрд. грн.) та скорочено обсяг державних гарантій (до 25 млрд. грн.), прожитковий мінімум та мінімальну зарплату зафіксували на рівні січня 2014 р. У внесених змінах чітко простежувався курс нового уряду на економію у органах державної влади та прагнення знайти спільну мову з МВФ. Секвестр стосувався майже кожного органу державної влади.

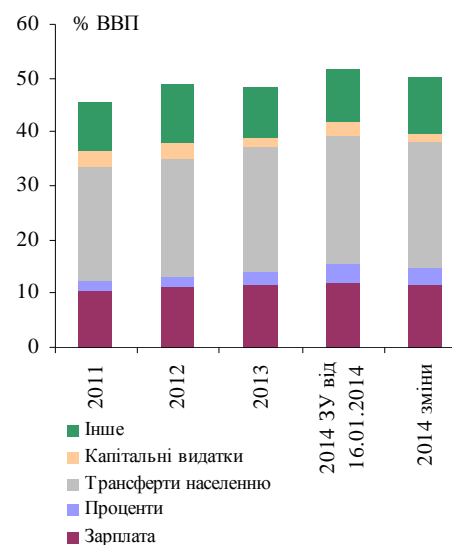
Здобутками нового уряду стало прийняття нової редакції закону «Про здійснення державних закупівель», який має зекономити країні 3.2 млрд.

Виплати за державним боргом



Джерело: МВФ, Державна казначейська служба, CASE Україна

Видатки зведеного бюджету з урахуванням Пенсійного фонду



Джерело: МВФ, Державна казначейська служба, CASE Україна

грн. Серед іншого новий закон розширює сферу застосування, практично ліквідує процедури закупівлі в одного учасника та скорочує перелік підстав для застосування неконкурентної процедури закупівель.

Парламент збільшив податки

Одночасно з прийняттям бюджетних змін, були проголосовані численні зміни до Податкового кодексу. Зокрема, парламент на постійній основі зберіг ставки податку на прибуток на рівні 18% (планувалося скорочення до 16%) та ставки ПДВ на рівні 20% (планувалося скорочення до 17%). Також були підвищені акцизи, плата за користування надрами. Було впроваджено прогресивну шкалу оподаткування прибуткового податку з громадян та повернуто збір 0.5% на державне пенсійне страхування з операцій купівлі іноземної валюти. На черзі – прийняття закону про податкову амністію, проект якого вже передано до Верховної Ради.

Реалізовувати нову політику мали нові кадри

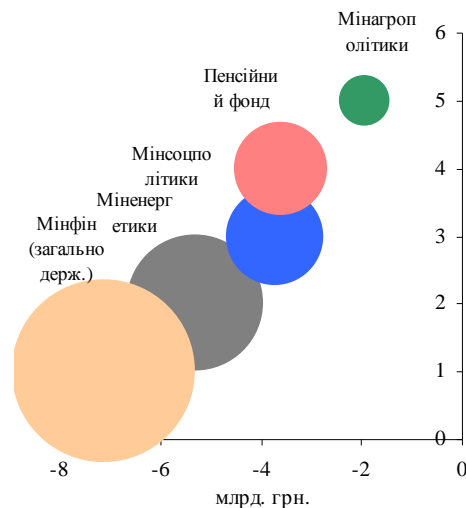
На ключові пости призначили людей, які перебували поза зоною впливу Партії регіонів. Передбачалося, що нова команда чиновників зможе знайти спільну мову з МВФ та зробити кроки, необхідні для отримання кредиту stand-by. Урядовці сподівалися, що люди з бізнесового середовища без досвіду роботи чиновниками не будуть «підключатися» до старих корупційних схем. Проте в кінці травня стали лунаати заяви про недостатню результативність діяльності нових керівників податкової служби та митниці.

За призначеннями почали з'являтися ініціативи з реформування та реорганізації органів державної влади. Кабмін прийняв рішення про розділення Міністерства доходів та зборів на Державну податкову службу та Державну митну службу, а також рішення про об'єднання Міністерства економічного розвитку й торгівлі та Міністерства промислової політики. В кінці травня стало відомо, що уряд створить Державну фіскальну службу, до завдань якої зокрема входить боротьба з тими самими «податковими ямами».

МВФ підписав з Україною нову угоду stand-by

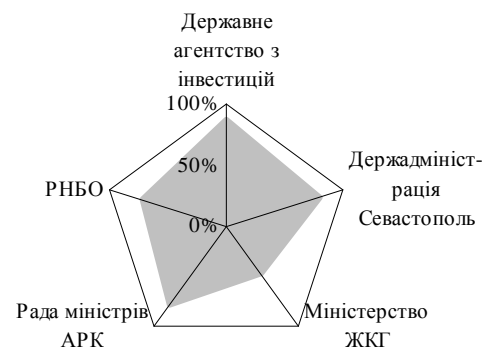
Зусилля урядовців не були марними – МВФ прийняв рішення про підписання з Україною нової угоди stand-by на загальну суму 17 млрд. дол. США. Перший транш у розмірі 3.2 млрд. дол. США Україна отримала вже в травні. Перед українським урядом поставлена амбітна мета поступового зниження дефіциту держбюджету до 3% ВВП до 2016 р. та ліквідації дефіциту НАК «Нафтогаз України» до 2018 р. за допомогою реформ в енергетичному секторі. Згідно з думкою фахівців МВФ, завдяки скороченню державних витрат (зокрема, заморожування зарплат, пенсій та бюджетних субсидій) уряд зможе заощадити до 2% ВВП. Водночас у МВФ сподіваються, що політика збереження ставок податків та розширення податкової бази допоможе збільшити доходи держбюджету на 1.3% ВВП. Міністр фінансів Олександр Шлапак вже відвітував, що в січні-квітні 2014 р. дефіцит зведеного бюджету без

Топ-5 скорочень витратів в абсолютному значенні



Джерело: Закон про держбюджет 2014, CASE Україна

Топ-5 скорочень витратів у відсотковому вимірі



Джерело: Закон про держбюджет 2014, CASE Україна

урахування НАК «Нафтогаз України» становив 0% ВВП, з урахуванням – 1.5% ВВП.

Політичний ризик – основна загроза для виконання бюджету

Тим часом однією з головних загроз для держбюджету залишається діяльність сепаратистів на Сході України. МВФ навіть зауважив, що буде готовий збільшити допомогу Україні у разі, якщо уряд втратить контроль над східними областями. Ситуація виглядає таким чином - якби Україна повністю втратила східні регіони, то для бюджету це була б економія 30-40 млрд. грн. на рік, оскільки регіон є неймовірно дотаційним. Однак у разі затяжного конфлікту Україна зберігає соціальні зобов'язання перед жителями регіону, тоді як через військові дії податкові надходження з цієї території значно скорочуються.

ДОХОДИ: Чому катастрофи не сталося

Доходи зведеного бюджету України за I кв. 2014 р. становили 112.2 млрд. грн., що на 5% більше, ніж за відповідний період минулого року. Такий результат можна охрестити великим сюрпризом, якщо зважати на економічні та політичні потрясіння, котрі випало витримати Україні за цей період. Справжнім «рятівним колом» для українського бюджету постав Нацбанк, який протягом I кв. перерахував до бюджету кошти, що відповідають майже річному плану. Якби не це, виконати бюджет за доходами не було б жодних шансів, адже податкові надходження впали на 4.7%, порівняно з I кв. 2013 р. Внаслідок кризових явищ помітно скоротилися надходження майже всіх ключових податків, включно з податком на прибуток, ПДВ та акцизним податком. Навіть переплата податків та затримка з відшкодуванням ПДВ вже не рятували.

Нацбанк за 4 міс. перерахував до бюджету 80% планових прибутків

Головною причиною виконання бюджету України на початку року можна назвати енергійну емісію грошей Нацбанком. За I кв. 2014 р. Нацбанк перерахував до бюджету 15.8 млрд. грн. запланованих на рік прибутків, що у три рази більше, ніж за аналогічний період минулого року. Іншими словами, враховуючи також кошти, перераховані у квітні (4.0 млрд. грн.), Нацбанк усього лише за чотири місяці виконав 86.8% річного плану, який становить 22.8 млрд. грн. Очевидно, що МВФ виступив проти таких маніпуляцій і прямо заборонив урядові тиснути на Нацбанк у майбутньому. Чиновники усвідомлювали, що вдатися до подібної практики після підписання Меморандуму з МВФ вже буде неможливо і саме тому так поспішали зробити якомога більше авансів до цього моменту.

Уряд не мав коштів на відшкодування ПДВ

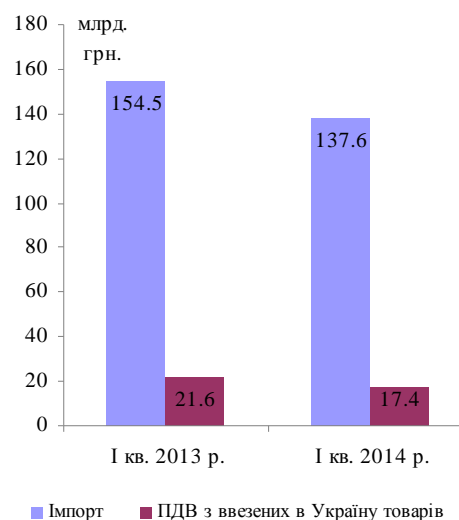
За I кв. 2014 р. держава відшкодувала українським підприємствам лише 8.9 млрд. грн. ПДВ, що на 34.7% менше, ніж за відповідний період

Зведений бюджет України млрд. грн.

	I кв. 2013	I кв. 2014	Зміна, %
<i>Доходи</i>	106.9	112.2	5.0
<i>Податок на доходи</i>	16.0	16.2	1.3
<i>Податок на прибуток</i>	18.7	15.6	-16.4
<i>ПДВ</i>	43.0	36.6	-14.9
<i>Відшкодування ПДВ</i>	-13.7	-8.9	-34.7
<i>Акцизи з вітчизняних товарів</i>	7.6	5.4	-29.2
<i>Плата за користування надрами</i>	2.9	3.7	27.2
<i>Плата за землю</i>	3.1	3.0	-0.7
<i>Ввізне мито</i>	2.9	2.4	-16.1
<i>Кошти</i>	4.0	15.8	295.0
<i>Нацбанку</i>			
<i>Власні надходження бюджетних установ</i>	10.0	7.4	-25.9

Джерело: Державна казначейська служба

Падіння імпорту та його наслідки



Джерело: Держстат, CASE Україна

минулого року. За даними Мінфіну, на кінець березня цього року борг з відшкодування ПДВ становив 21.6 млрд. грн., з яких 14.9 млрд. грн. було накопичено до 2014 р. МВФ вимагає недопущення нового зростання ПДВ-зобов'язань і повного їх погашення до кінця поточного року. Вже у травні уряд вирішив випустити ПДВ-облігації для погашення заборгованості з відшкодування ПДВ, що утворилася станом на початок 2014 р. Мова йде про 16 млрд. грн. п'ятирічних облігацій зі ставкою купону на рівні облікової ставки Нацбанку й номінальною вартістю 1 тис. грн. Також уряд збільшив кількість платників, яким ПДВ відшкодовується автоматично і почав щомісячно публікувати списки підприємств з відшкодованим ПДВ.

Бюджет недорахувався податків через споживчий песимізм

Надходження непрямих податків дуже красномовно свідчать про реальну ситуацію в країні. Надходження ПДВ за I кв. 2014 р. становили 36.4 млрд. грн., акцизного податку – 7.9 млрд. грн., що для обох на 15.0% менше, ніж за 3 міс. 2013 р. Пояснити це можна тим, що українці стали менше купувати через нестабільність, а також зростання цін у зв'язку з девальвацією гривні, особливо на імпортні товари. Так, наприклад, суттєве падіння імпорту товарів та послуг (з урахуванням збільшення середнього обмінного курсу) у I кв. 2014 р. спричинило скорочення надходжень ПДВ з ввезених товарів на 19.7% порівняно з аналогічним періодом минулого року. Втім, внесені 27 березня 2014 р. зміни до законодавства (див. вище), за умови належної боротьби з ухиленням від податків, повинні дещо послабити цю тенденцію.

Податкові аванси не допомагають

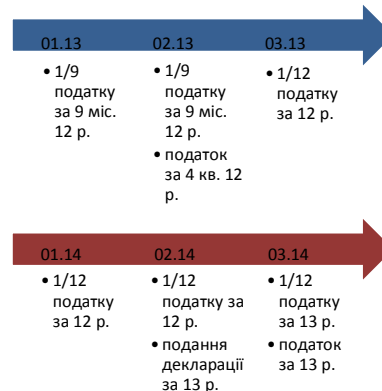
Надходження податку на прибуток підприємств у I кв. 2014 р. становили 15.6 млрд. грн., що на 16.4% менше, ніж за 3 міс. 2013 р. Динаміка надходжень цього податку значною мірою пояснюється графіком його сплати. З січня 2013 р. податок на прибуток підприємств сплачується авансом. За схемою сплати, у січні та лютому 2014 р. підприємства вносили до бюджету 1/12 податку за 2012 р., а у березні 1/12 податку за 2013 р. плюс податок за наслідками декларації за 2013 р. Найвірогідніше, надходження податку на прибуток не зможуть сягнути рівня I кв. у подальші місяці через скорочення податкової бази. За даними Держстату, фінансові результати великих та середніх підприємств до оподаткування за січень-вересень 2013 р. порівняно з аналогічним періодом 2012 р. скоротилися більше, ніж удвічі.

Прогноз: зведений бюджет у 2014 р. може бути недовиконано за доходами

Зберегти позитивну динаміку надходжень у II кв. – непросте завдання, зважаючи на такі фактори:

- на виконання вимоги МВФ не можна буде компенсувати недобір податкових надходжень за рахунок емісії грошей Нацбанком;
- у зв'язку з погіршенням результатів діяльності підприємств у 2013 р. зменшаться надходження авансових платежів з податку на

Графік сплати податку на прибуток



Джерело: CASE Україна

Додатковий ресурс до бюджету у 2014 р. (прогноз)

Зміни	млрд. грн.
ПДВ	
Скасування пільг для експортерів зернових і технічних культур (зменшення відшкодування ПДВ)	7,1
Введення ПДВ на ліки	
Акцизний податок	
Збільшення фіксованих ставок	5,6
Застосування єдиної ставки на дизпаливо	
Збільшення ставки на мотоцикли та автомобілі	
Ввізне мито	
Зменшення неоподаткованого імпорту товарів, надісланих поштою	0,3
Скасування пільг при ввезенні транспорту дипломатами	

Джерело: Пояснювальна записка до проекту ЗУ № 1165-VII від 27.03.2014

- прибуток підприємств;
- на виконання вимоги МВФ доведеться відшкодувати ПДВ в автоматичному режимі;
- доведеться докласти неабияких зусиль для попередження ухилень підприємств від сплати непрямих податків у відповідь на збільшення ставок;
- через війну на Сході України надходження від Донецької (5.5% усіх платежів, за даними Міндоходів) та Луганської (1.8% усіх платежів) областей значно скоротяться.

Обмеження видатків у разі відсутності закону про бюджет

- ✓ видатки $\leq 1/12$ видатків попереднього року;
- ✓ державні запозичення \leq погашення держборгу;
- ✓ капітальні видатки = 0;
- ✓ нові програми = 0;
- ✓ прожитковий мінімум = const
- ✓ мінімальна зарплата = const.

Джерело: стаття 41 Бюджетного Кодексу

ВИДАТКИ: Три місяці секвестру

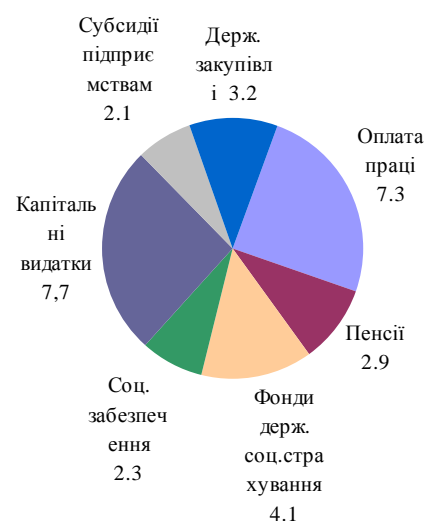
Видатки зведеного бюджету України за I кв. 2014р. становили 111.7 млрд. грн. та скоротились на 5.0% порівняно з I кв. 2013р. В умовах обмеженого доступу до зовнішніх ринків капіталу, політичної нестабільності, затяжних бюрократичних процедур, значного боргового навантаження де-факто секвестр бюджету почався ще до того, як його прийняли. Скорочення видатків було закріплено де-юре вже новим урядом, який взяв курс на співпрацю з МВФ. Найбільше було «зеконмлено» на капітальних видатках та оплаті праці працівників бюджетної сфери, а також на соціальному забезпеченні. В короткостроковій перспективі зазначені заходи дозволили збалансувати доходи та видатки бюджету та отримати зовнішнє фінансування. Проте скорочення видатків треба оцінити переважно як ручне управління. В середньостроковій перспективі бюджетна економія не буде успішною без підвищення ефективності бюджетних програм.

Видатки на армію – новий пріоритет

При прийнятті бюджету-2014 в середині січня уряд планував скорочення видатків на оборону на 2% до 14.5 млрд. грн. Серед програм оборони, які підпадали під ніж – підготовка військ, розвиток озброєння та фінансування військової техніки. Але зміна політичної ситуації та зміна уряду диктує нові пріоритети: за фактом виконання в I кв. 2014 р. видатки на оборону перевищили видатки минулого року на 6%. За результатами року новий уряд планує збільшити фінансування заходів із забезпечення обороноздатності держави на 40%. Проте про пропорційне збільшення обороноздатності держави казати ще зарано. Левову частку додаткового фінансування буде спрямовано на поточні видатки: збільшення грошового забезпечення військовослужбовців, придбання палива. Хоча фінансування військової інфраструктури планується збільшити в 7 разів, відповідна частка в структурі армійського бюджету залишається занадто низькою порівняно з іншими країнами.

Проблему підвищення боєздатності військ та їх потужності в короткий термін і без залучення значних фінансових ресурсів має вирішити нова Концепція реформування Збройних сил, яку має бути розроблено та подано на затвердження новому Президентові найближчим часом.

Напрямки економії видатків



Джерело: Меморандум МВФ

Медична реформа чекає на перезавантаження

Порівняно з I кв. 2013 р. видатки зведеного бюджету на охорону здоров'я становили 97%. Одна з причин недовиконання видатків на медицину – відсутність фінансування програм, пов'язаних з медичною реформою попереднього уряду: доплати лікарям за якість, програма компенсації вартості ліків хворим на гіпертонію, видатки на побудову нових лікарень, придбання медикаментів для швидкої медичної допомоги. Ці видатки вже де-юре було скорочено під час березневого секвестру бюджету. Проте надія на подальше проведення реформи є. За результатами тематичного засідання уряду Яценюк доручив Міністерству охорони здоров'я розробити проект змін до закону про реформу в пілотних регіонах із врахуванням проблемних моментів, виявлених під час реалізації експерименту в пілотних регіонах, визначити можливість підвищення автономії лікувальних закладів та встановлення вартості послуг. Світовий Банк вже виділив гроші на продовження реформи, але процес чекає призначення нових високопосадовців та вирішення політичної ситуації на Сході країни.

Уряд не використовує потенціал скорочення видатків на освіту

У січні-березні 2014 р. видатки зведеного бюджету на освіту скоротилися на 6,5% до I кв. 2013р. Основна причина низького рівня виконання видатків у сфері освіти – затримка бюрократичних процедур прийняття порядків розподілу коштів, політична невизначеність та централізоване призупинення процедур закупівель. Видатки на освіту могли б бути значно вищими, якби не урядове обмеження зарплат у бюджетному секторі. Фонд оплати праці в українській сфері освіти перевищує 80%.

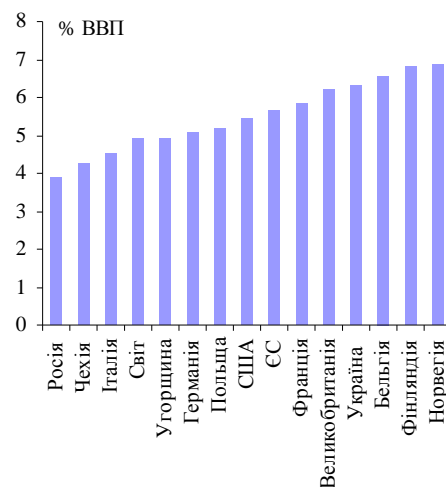
Березневий секвестр бюджету-2014 сфери освіти майже не торкнувся. Серед найбільших змін можна лише відмітити збільшення фінансування підручників (420 млн. грн.), скорочення малообґрунтованої програми харчування дітей (607 млн. грн.), розширення мережі дошкільних навчальних закладів (63 млн. грн.). Тому очікується, що видатки на освіту підтягнуться до рівня 2013 р. до кінця року та перевищать 6% ВВП. Цей показник – один з найвищих у міжнародному порівнянні. Проте система освіти подає сигнали про хронічний брак коштів:

- зарплата вчителів на чверть нижча за середню;
- зношеність основних фондів перевищує 60%;
- частка видатків на матеріально-технічну базу – незначна.

Така ситуація свідчить про низьку ефективність використання бюджетних коштів, недостатньо інтенсивне використання приватних джерел фінансування та значний потенціал економії. Хоча програмою нового уряду передбачено прийняття нової редакції закону про освіту, не варто очікувати змін у механізмах фінансування принаймні до кінця року.

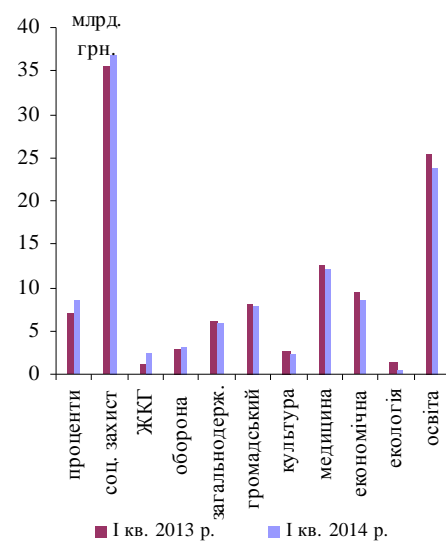
Соціальні видатки – проблема для якісної економії

Державні видатки на освіту



Джерело: МВФ, Світовий Банк, розрахунки CASE Україна

Видатки зведеного бюджету



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна

Соціальні видатки стабільно залишаються пріоритетними та займають третину зведеного бюджету. За I кв. 2014 р. видатки на соціальне забезпечення зросли на 3.6%. Таке зростання вражає, зважаючи на заходи «жорсткої економії», які в сфері соціального забезпечення оцінені урядом у 10 млрд. грн.

Загалом секвестр соціальних видатків треба оцінити позитивно. Серед скорочених програм є такі, що відверто мають дуже низький коефіцієнт корисності: допомога у вирішенні житлового питання, спеціальні пенсії, допомога при народженні дитини, оптимізація видатків соціальних фондів. Замороження прожиткового мінімуму та відмова від індексації пенсій на зростання зарплат ґрунтується на необхідності узгодити соціальні зобов'язання із можливостями економіки.

Проте скорочення соціальних видатків можна оцінити радше як механічні обмеження, ніж як якісні перетворення. Соціальна допомога і далі надається заможним громадянам, оминаючи малозабезпечених. Система соціальної допомоги залишається складною в адмініструванні, має недостатній контроль та непрозорі механізми фінансування. Вирішення цих питань стає особливо актуальним, зважаючи на підвищення цін на газ та необхідність збільшення житлових субсидій. Очікується, що уряд найближчим часом у співпраці зі Світовим Банком підвищить адресність та якість соціальних видатків.

Скорочення адміністративних видатків – не вражає

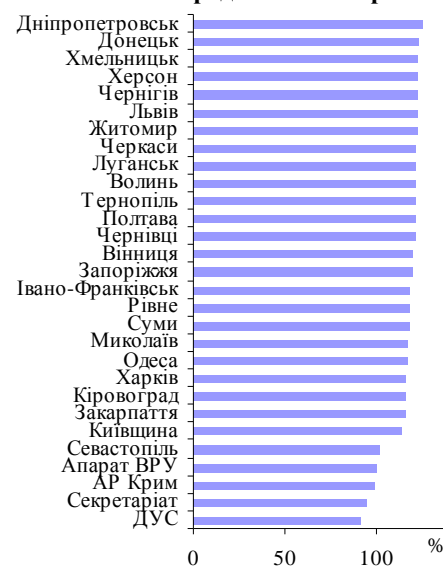
Скорочення видатків на утримання влади, скасування необґрунтованих пільг високопосадовцям були широко розрекламовані та стали девізом уряду Яценюка. Обмеження адміністративних видатків передбачено програмою Уряду, постановою Кабміну «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» та березневими змінами до бюджету.

У I кв. 2014 р. видатки на загальнодержавні функції, якщо не брати до уваги обслуговування державного боргу, скоротилися на 4.5% до I кв. 2013 р. та становили 5.8 млрд. грн. «Знакові» видатки ДУСі та Кабміну скоротилися на 9.0% та 5.0% відповідно. Проте за окремими органами виконавчої влади економії не видно. Так, наприклад, видатки на здійснення виконавчої влади в областях зросли на 10-20%. Більше того, незважаючи на «жорстку економію» 30 квітня уряд прийняв постанову №123, якою збільшив видатки на збільшення фонду оплати праці та утримання обласних державних адміністрацій на 8.5%.

Звичайно ж, треба брати до уваги, що протягом перших двох місяців бюджет виконувався згідно з попереднім планом, має минути певний час для реалізації та отримання результатів щодо скорочення держапарату, держмайна та, відповідно, видатків на його утримання. Щоправда, окремі ініціативи уряду ставлять під питання реалізацію анонсованих заходів.

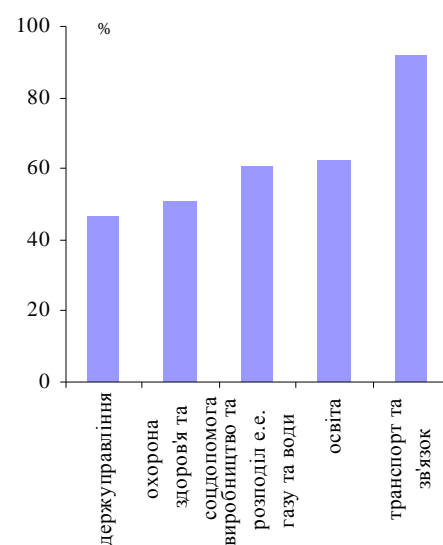
Капітальні видатки на мінімумі

Фінансування адміністративних витрат I кв. 2014 р. до I кв. 2013 р.



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна

Рівень зносу основних засобів



Джерело: Держстат «Основні засоби України 2000-2010»

Традиційно для початку року та випадків політичної та фінансової невизначеності рівень виконання капітальних видатків в I кв. 2014 р. був вкрай низьким та становив 38.5% від рівня попереднього року. В абсолютному виразі це становило всього 1.5 млрд. грн. Скорочення капітальних видатків на 7 млрд. грн. стало основним пунктом березневого секвестру. Це мало найбільший вплив на програми економічної діяльності, охорони навколишнього середовища та житлово-комунального господарства.

Наразі заходи щодо зменшення капітальних видатків треба оцінити позитивно. По-перше, скорочені програми насправді мають сумнівне обґрунтування або за напрямом (наприклад, оновлення комунального транспорту, забезпечення житлом населення), або за механізмом розподілу коштів (наприклад, державний фонд регіонального розвитку). По-друге, значні втрати на інвестиційних проектах траплялися через вади закону про державні закупівлі. По-третє, такі заходи дозволили збалансувати доходи та видатки бюджету та отримати зовнішнє фінансування. Проте в середньостроковій перспективі хронічне недофінансування може відгукнутися серйозними аваріями та погіршенням стану вкрай зношеної інфраструктури.

Прогноз: бюджетні видатки будуть переглядатися

У 2014 р. не виключено, що державний бюджет може бути додатково переглянуто. По-перше, свої корективи вносить політично-регіональна складова. По-друге, додаткове навантаження створює виникнення нових пріоритетів. Так, міністр фінансів Шлапак вже заявив про плани скоротити видатки на медицину, соціальну сферу, підтримку аграрного сектору на користь оборони. Коригування видатків також може потребувати фінансування соціальної сфери за новими механізмами.

У середньостроковому періоді одним з важливих факторів, що визначатимуть виконання видатків, буде МВФ. Перед Україною в середньостроковому періоді стоїть амбітне завдання фіскальної консолідації та скорочення структурного дефіциту до 2% ВВП до 2016 року. Крім березневого секвестру бюджету, угодою МВФ також передбачено низку реформ бюджетних видатків на перспективу.

ДЕФИЦИТ ТА БОРГ: Б'ють нові рекорди

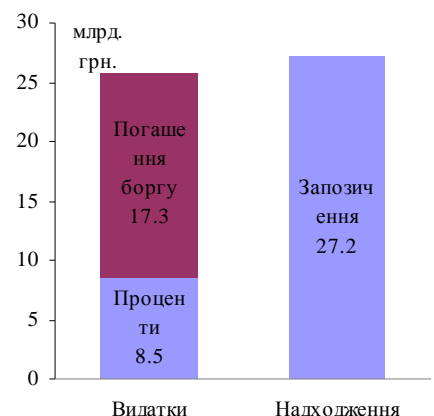
Особливою гордістю уряду виявилось виконання зведеного бюджету України у I кв. 2014 р. із профіцитом у сумі 0.5 млрд. грн. Втім, не можна не зазначити, що вдалося йому це лише за рахунок секвестру видатків бюджету та маніпулюванням з мобілізацією доходів. На початку 2014 р. не відбулося нічого, що б могло зрушити бюджетний процес у позитивному напрямку; навпаки, економічне та політичне становище суттєво погіршилося. За відсутності потреб і можливостей уряд здійснював запозичення мляво – тільки щоб розраховуватися за старими зобов'язаннями. Втім, через девальвацію не вдалося уникнути стрімкого зростання прямого та гарантованого боргу, який на 1 квітня 2014 р. сягнув аж 721.8 млрд.

Структура видатків зведеного бюджету I кв. 2014 р. %



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна

Розрахунки за борговими зобов'язаннями I кв. 2014 р., млрд. грн.



Джерело: Державна казначейська служба, CASE Україна

грн., або 47.4% ВВП, що на 137.7 млрд. грн. більше, ніж станом на початок року.

Запозичували тільки для рефінансування боргів

У I кв. 2014 р. запозичення було здійснено в обсязі 27.2 млрд. грн., що на 38.6% менше, ніж за відповідний період минулого року; погашення – в обсязі 17.3 млрд. грн., що на 14.9% більше. Обслуговування боргу обійшлося у 8.5 млрд. грн., що на 22.3% більше, ніж за 3 міс 2013 р. Фактично, у I кв. 2014 р. уряд здійснював запозичення лише з однією метою: для погашення та обслуговування боргів минулих періодів. Запозичення з метою фінансування дефіциту не здійснювалися, адже, як було зазначено вище, завдяки коштам Нацбанку у цьому не було потреби. Однак, навіть якщо б вона і виникла, доступ до зовнішнього фінансування протягом перших місяців 2014 р. в уряді був практично відсутній. Великі зовнішні позики взагалі оминали Україну з травня 2013 року, коли голова ФРС США Бен Бернанке натякнув на потенційне скорочення програми кількісного пом'якшення. Винятком стали лише 3 млрд. дол. США, які на політичних умовах позичила нам Росія у грудні 2013 року.

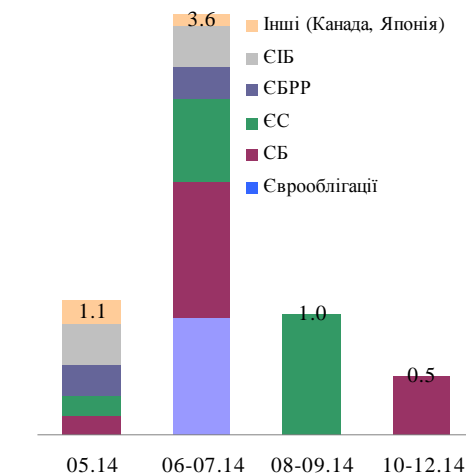
Україна отримала перший транш МВФ

Після зміни уряду ставлення міжнародних організацій до України помітно змінилося. Вже 30 квітня МВФ в екстреному режимі затвердив програму stand-by для України тривалістю 24 міс. на суму 17.1 млрд. дол. США. Програма може бути переглянута у бік збільшення у разі ескалації конфлікту на Сході України. Серед найважливіших заходів, які довелося виконати Україні для затвердження цієї програми, можна назвати перехід до плаваючого обмінного курсу, підвищення тарифів на газ для населення, зменшення низки видатків, а також збільшення доходів за рахунок змін в оподаткуванні. Перший транш за програмою у сумі 3.2 млрд. дол. США надійшов 7 травня. Третина з цих коштів пішла на поповнення резервів Нацбанку, а інші кошти зарахувались до бюджету на оплату газового боргу. Програма співпраці передбачає 8 місій Фонду для оцінки перебігу реформ, за результатами роботи яких Україна може отримати ще 13.9 млрд. дол. США фінансової підтримки в найближчі 2 роки. На поточному етапі йде аудит банківського сектору, аудит НАК «Нафтогаз України» та розробка комплексної антикорупційної програми. На основі цих аудитів будуть розроблятися подальші реформаторські кроки.

Зовнішньої фінансової підтримки достатньо, щоб уникнути дефолту

Схвалення програми МВФ у кінці квітня 2014 р. відкрило також доступ до додаткових міжнародних ресурсів, в яких Україна матиме гостру потребу найближчими роками. Зокрема, 14 травня поточного року Мінфін здійснив випуск євробондів на суму 1 млрд. дол. під гарантії США; 20 травня Україна отримала першу позику в розмірі 0.1 млрд. євро від ЄС; а 29 травня – першу позику в розмірі 0.8 млрд. дол. від МБРР. Загалом, якщо тенденція збережеться, то до кінця 2014 р. Україна, не враховуючи грошей МВФ, залучить до 6.3 млрд. дол. США

Запозичення (на додаток до програми МВФ) у 2014 р. (прогноз), млрд. дол.



Джерело: МВФ

від групи СБ, ЄС, ЄБРР, ЄІБ, Японії та Канади. Ці кошти планується скерувати, перш за все, у найбільш проблемні галузі: енергетику, банківський сектор, ЖКГ, реформу соціальної допомоги та державного управління.

Прогноз: найближчим часом будемо жити в борг

До кінця року уряд намітив собі дефіцит зведеного бюджету у розмірі 88.0 млрд. грн., або 5.8% ВВП, а верхню межу прямого та гарантованого боргу було визначено на рівні 804.0 млрд. грн., або 52.7% ВВП. Таке збільшення дефіциту та приріст боргу будуть обумовлені наступними факторами:

- *«Новий порядок денний» України вимагатиме коштів з бюджету на його реалізацію;*
- *Рецесія економіки у поєднанні із «новими правилами гри», встановленими МВФ, ускладнить процес наповнення бюджету;*
- *Призупинення приватизації залишає запозичення єдиним джерелом фінансування дефіциту;*
- *Девальвація збільшила і тіло боргу, і витрати на його обслуговування.*

CASE УКРАЇНА
вул. Полтавська 10,
офіс 34
Київ, 01135

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

Керівник проекту:
Дмитро Боярчук
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.