Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Німецька консультативна група

Серія консультативних робіт [PP/03/2013]

Фіскальна консолідація в Україні: навіщо потрібно і як досягнути

Олександра Бетлій, Роберт Кірхнер

Київ/Берлін, грудень 2013 року

Про Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) – провідний український аналітичний центр, що спеціалізується на економічних дослідженнях та консультаціях з питань економічної політики. ІЕД був заснований у жовтні 1999 року провідними українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ.

Місія ІЕД - вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України. В рамках місії ІЕД націлює свою діяльність на надання висококваліфікованої експертної оцінки в галузі економіки й економічної політики, на формування громадської думки шляхом організації відкритого публічного діалогу, на сприяння розвитку економічних та суспільних наук і стимулювання розвитку дослідницької спільноти України.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Рейтарська 8/5-А,
01034 Київ, Україна
Тел: +38 044 / 278 63 42
Факс: +38 044 / 278 63 36
institute@ier.kiev.ua
http://www.ier.com.ua

Про Німецьку консультативну групу

Німецька консультативна група з питань економічних реформ працює в Україні з 1994 року, консультуючи український уряд та інші державні органи, такі як Національний банк України, по широкому колу питань економічної політики і розвитку фінансового сектору. Наші аналітичні роботи презентуються і обговорюються під час постійних зустрічей з посадовцями високого рангу. Група фінансується німецьким Федеральним міністерством економіки і технологій у рамках програм TRANSFORM та наступних після неї програм технічної допомоги.

Німецька консультативна група
з питань економічних реформ
c/o Berlin Economics
Schillerstr. 59
D-10627 Берлін
Тел: +49 30 / 20 61 34 64 0
Факс: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de

© 2013 Німецька консультативна група

© 2013 Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Всі права захищені.

Фіскальна консолідація в Україні: навіщо потрібно і як досягнути

Резюме

Консолідація фіскальної ситуаціє - одне із найважливіших завдань, яке стоїть перед багатьма країнами світу після світової фінансової кризи 2008-2009 років. Стрімке зростання бюджетних дефіцитів під час кризи створило суттєвий тиск до зростання державного боргу, що спричинило боргові кризи в окремих країнах. Україна також зазнала великого удару під час кризи і стикнулась із розширенням бюджетного дефіциту, в результаті чого державний борг за оцінкою зросте до 43% від ВВП в кінці 2013 року (з 12% у 2007 році). За широким визначенням (що включає операційний дефіцит державної компанії Нафтогаз) сукупний дефіцит сектору державного управління становитиме близько 8% від ВВП цього року порівняно із 4,3% від ВВП у 2011 році.

Зрозуміло, що така ситуація не є стійкою і поточні фінансові труднощі уряду (наприклад відсутність доступу до міжнародних ринків капіталу, обмежена ліквідність на внутрішньому ринку капіталу, погіршення рейтингу та негативні очікування трьох найбільших рейтингових агенцій) підтверджують це. Отже, владі потрібно перейти на шлях фіскальної консолідації, щоб забезпечити стійкість державного боргу. Це є великим викликом, але, разом з тим, реалістичним завданням, оскільки уряд продемонстрував спроможність це зробити раніше. У 2010-2011 роках уряд досягнув певного початкового успіху в стабілізації державних фінансів, коли було суттєво знижено дефіцит.

Для досягнення фіскальної консолідації наші рекомендації можна розділити на чотири основні категорії. По-перше, ми вважаємо, що владі необхідно забезпечити додатній первинний баланс бюджету у розмірі 0,7% від ВВП, що стабілізує державний борг на поточному рівні. Цей показник потрібно забезпечити протягом наступних кількох років. По-друге, для забезпечення достатніх доходів варто відкласти зниження ставок ППП та ПДВ з 2014 року. Скорочення наявних податкових пільг (зокрема, в сільському господарстві) також є необхідним, при чому потрібно втриматись від впровадження нових пільг. Справедливі, стабільні та прозорі правила оподаткування збільшать надходження до бюджету в середньостроковій перспективі. По-третє, з боку видатків також є надзвичайно важливий простір до поліпшення. При цьому, зниження субсидії в секторі енергетики відіграє ключову роль, як і питання субсидій корпораціям. При цьому ухвалення закону про державну допомогу, а також упорядкування державних закупівель може забезпечити вищу ефективність видатків та більшу ефективність надання субсидій. З огляду на президентські вибори 2015 року обмеження росту фонду оплати праці та виплат соціальної допомоги є виправданим, особливо зважаючи на поточний період цінової стабільності. Врешті-решт, фінансування дефіциту повинно відбуватись у прозорий спосіб із чітким фокусом на зниження боргових ризиків (зокрема, валютних).

Крім того, потрібно зауважити, що фіскальна консолідація є лише одним із невід'ємних елементів ширшої стратегії для стабілізації української економіки, яка зараз характеризується найбільшим подвійним дефіцитом в світі. Зниження цих дисбалансів вимагає нового пакету економічної політики, який включає фундаментальні зміни щодо проведення грошово-кредитної та валютної політики. Дозвіл поступового збільшення гнучкості обмінного курсу може бути ще одним важливим компонентом цього пакету, що зможе знизити зовнішній дефіцит і підтримати стійке економічне зростання.

Автори

Олександра Бетлій	betliy@ier.kiev.ua	+38 044 / 278 63 42
Роберт Кірхнер	kirchner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0

Подяка

Автори хочуть висловити свою вдячність Вольдемару Вальтеру за надану допомогу в дослідженні. Звичайні застереження застосовуються.

Зміст

1. Вступ 1

2. Державний бюджет: аналіз та оцінка 1

3. Як знизити і фінансувати бюджетний дефіцит: рекомендації щодо економічної політики 8

3.1 Орієнтир для бюджетного балансу 9

3.2 Заходи з боку доходів 9

3.3 Заходи з боку видатків 10

3.4 Прозоре фінансування дефіциту 10

4. Висновки 11

1. Вступ

Після світової кризи 2008-2009 років питання бюджетної політики постало в центрі уваги в багатьох країнах світу. Криза призвела до суттєвого зростання бюджетних дефіцитів практично у всіх країнах, що зазнали впливу кризи, і підвищення державного боргу до високого рівня. В результаті невелика кількість країн, включаючи розвинуті, стикнулись із кризою державного боргу, причому питання стійкості державного боргу стало надзвичайно важливим.

На фоні такого розвитку подій в світі українська ситуація з державними фінансами не є винятком. Криза 2009-2009 років суттєво вдарила по бюджетній системі і призвела до стрімкого накопичення державного боргу. Крім того, є кілька ознак суттєвого погіршення фіскальної ситуації в Україні протягом останнього часу, оскільки економіка країни стикається із довгим періодом стагнації із дедалі більшим ризиком тривалої рецесії.

Такі виклики обґрунтовують необхідність ближчого погляду на стан державних фінансів в Україні з особливим фокусом на бюджетну ситуацію. Основна мета цієї роботи – надати певні рекомендації щодо необхідного процесу фіскальної консолідації.

Роботу структуровано так: в наступному розділі ми представляємо комплексний аналіз і оцінку бюджетної ситуації, зважаючи на різні компоненти бюджету. На основі аналізу в наступному розділі ми представляємо рекомендації щодо економічної політики у відповідь на сьогоднішні виклики. В останньому розділі ми подаємо певні заключні зауваження.

2. Державний бюджет: аналіз та оцінка

Українська економіка зазнала суттєвого удару під час світової фінансової кризи: реальний ВВП скоротився майже на 15% у 2009 році. Для стабілізації ситуації влада уклала Угоду стенд-бай з МВФ в кінці 2008 року. Другу Угоду було підписано у 2010 році, причому фіскальну стійкість було визначено як основну мету програми. З того часу ця тема була однією з основних тем економічної політики під час переговорів між МВФ та українським урядом, які проводились в рамках переговорів зі Статті IV у 2012 та 2013 роках, а також під час всіх зустрічей щодо можливості домовитись про нову третю програму МВФ,

В Таблиці 1, в якій подано основні фіскальні показники, чітко видно пояснення важливості розвитку фіскальної ситуації, оскільки цифри свідчать про суттєві вразливості та ризики, які приходять з боку фіскального сектору. Зазнавши негативного впливу від слабкого економічного розвитку частка доходів сектору державного управління у ВВП несуттєво збільшилась у 2012 році до 44,5%, тоді як видатки стрімко зросли до 49,0% від ВВП. Тут варто зауважити, що у 2012 році проведено парламентські вибори, що мало вплив на зростання призначень.[1] Дефіцит сектору державного управління досягнув 4,5% від ВВП у 2012 році, що не включає операційний дефіцит Нафтогазу, який було оцінено в додаткові 1,6% від ВВП. Відповідно сукупний дефіцит становив більше 6% від ВВП, що на 2 відсоткові пункти вище, ніж у 2011 році.

Фіскальний тиск залишився високим у 2013 році, оскільки уряд стикнувся із тривалою економічною стагнацією, тоді як обмежений доступ до внутрішнього та міжнародного ринків капіталів знижує можливості фінансувати дефіцит. Уряд вирішив

---

[1] В березні 2012 року Президент України ініціював додаткове підвищення соціальних виплат, включаючи пенсії. Див. *Соціальні ініціативи – нові соціальні ініціативи напередодні парламентських виборів*, МЕМУ, №4 (138) квітень 2012 року, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ.

використовувати векселі, щоб сплачувати за певні зобов'язання, включаючи покриття відшкодування ПДВ в кінці цього року.

Відповідно до Податкового кодексу ставки ППП та ПДВ повинно бути знижено у 2-14 році, що, найвірогідніше, призведе до зниження доходів Зведеного бюджету по відношенню до ВВП.

Таблиця 1

Основні фіскальні показники (% від ВВП)

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013E**	**2014E**
Доходи сектору державного управління[1]	41,8	44,3	42,3	43,2	42,9	44,5	45,2	44,5
Видатки сектору державного управління [1]	43,8	47,4	48,6	49,0	45,6	49,0	49,5	49,6
Баланс сектору державного управління [1]	-2,0	-3,2	-6,3	-5,8	-2,8	-4,5	-5,8[3]	-5,1
Операційний дефіцит Нафтогазу[3]	n/a	n/a	-2,4	-1,6	-1,5	-1,6	-2,0	-2,0
Сукупний дефіцит, включно з операційним дефіцитом Нафтогазу	n/a	n/a	-8,7	-7,4	-4,3	-6,1	-7,8	-7,1

Примітки: E – оцінка
[1] *Бюджет сектору державного управління включає Державний та місцеві бюджети і бюджети фондів соціального страхування*
[2] *Оцінка МВФ, звіт по Україні, 2012 рік*
[3] *Дефіцит сектору державного управління у 2013 році за оцінкою становитиме 5,8% від ВВП, що включає заборгованість із відшкодування ПДВ та видатків, які буде покрито векселями, у розмірі 1,3% від ВВП (оцінка МВФ).*

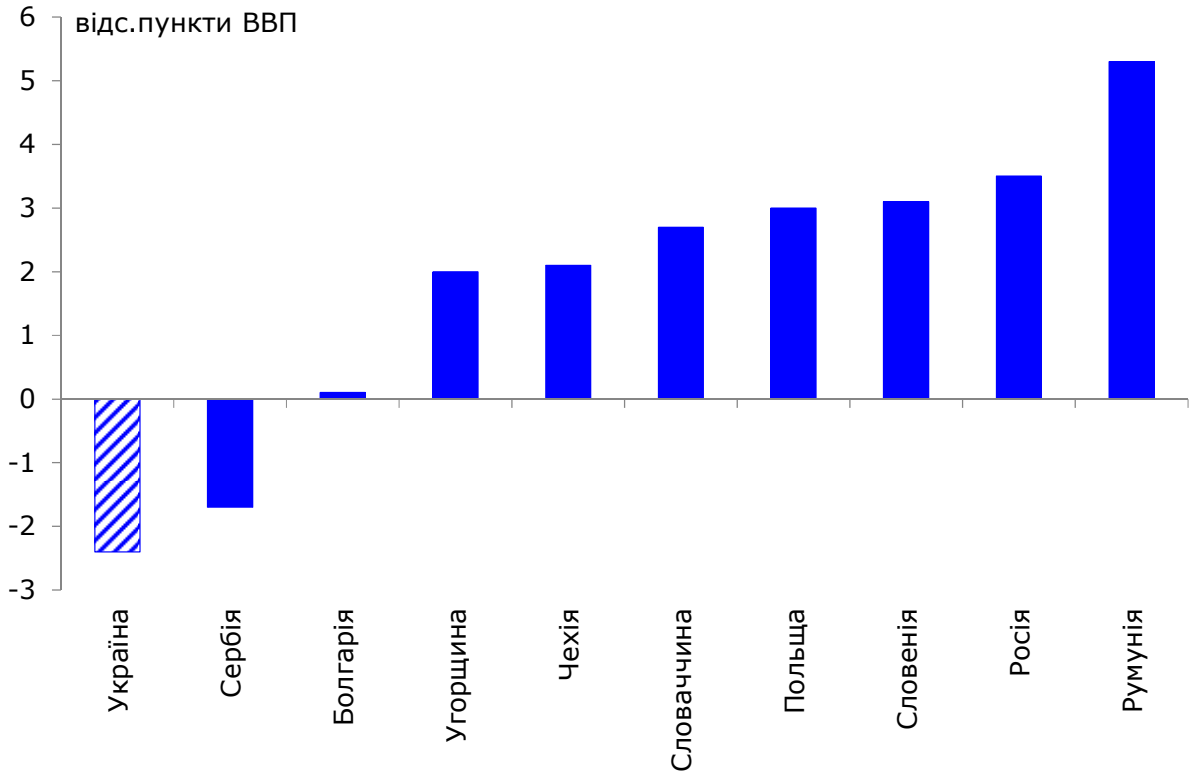
Джерело: МВФ

Іншим важливим для стану державних фінансів показником в Україні є розвиток циклічного скоригованого бюджетного балансу.[2] В регіональному аспекті Україна чітко ілюструє гірші результати, ніж інші країни Центральної та Східної Європи, більшість з яких показали суттєві успіхи із консолідації протягом 2009-2012 років. Найбільш вражаюче корегування зробила Румунія, чий баланс поліпшився майже на 5 відсоткових пунктів потенційного ВВП протягом зазначеного періоду. Для порівняння – баланс в Україні погіршився майже на 2 відсоткові пункти, що ставить її останньою в нашій вибірці.

[2] Циклічно скоригований бюджетних баланс (cyclically adjusted fiscal balance) корегує сукупний баланс на розрив випуску і, отже, надає ліпше уявлення про фіскальну позицію країни. Подальше корегування, зокрема, на шок цін на сировинні товари, вплив цін на активи, тощо дозволяє отримати структурних бюджетний баланс.

Рисунок 1

Зміна циклічно скоригованого бюджетного балансу у 2009-2012 роках



Джерело: Фіскальний моніторинг МВФ, жовтень 2013 року

Для більшого розуміння розвитку фіскального сектору в Україні протягом останніх років ми коротко проаналізуємо доходи, видатки і фінансування бюджетного балансу в окремих підрозділах нижче.

Сторона доходів

Основним джерело доходів Зведеного бюджету є податки. Частка податкових надходжень зросла на 4,7 відсоткових пунктів до 80,9% між 2008 та 2012 роками через зміну структури економіки, відмінності методології обчислення доходів, збільшення ставок акцизів та рентних платежів і більших зусиль із податкового адміністрування.

Доходи від ПДВ залишаються основним джерелом податкових надходжень (близько 10% від ВВП у 2012 році). Вони зросли через більше споживання як вироблених в Україні, так і імпортованих товарів. Водночас питання відшкодування ПДВ не було вирішено, незважаючи на запровадження автоматичного відшкодування ПДВ для компаній, що відповідають визначеним критеріям щодо рівня оплати праці та податкового кредиту. Це підтримує вищі чисті доходи від ПДВ. В цілому, за даними Міністерства доходів і зборів на 1 листопада 2013 року суми ПДВ до відшкодування становили 12 млрд грн.

Іншим важливим джерелом податкових надходжень традиційно є податок на прибуток підприємств (ППП), важливість якого знизилась протягом останніх років. Зокрема, ставку ППП було поступово знижено з 25% у 2010 році до 19% у 2014 році, що на фоні слабких фінансових результатів підприємств негативно вплинуло на бюджетні доходи. Водночас збільшення зусиль із податкового адміністрування та авансова сплата ППП підтримувала надходження від цього податку, принаймні протягом певного періоду часу. В результаті доходи від ППП становили 4% від ВВП у 2012 році. Вищі доходи від акцизів було отримано передусім за рахунок вищих ставок, тоді як підвищення заробітної плати забезпечила зростання доходів від податку на доходи фізичних осіб (відповідно 2,6% від ВВП та 4,8% від ВВП у 2012 році).

У 2013 році доходи були під суттєвим тиском, оскільки план бюджетних показників ґрунтувався на припущенні, що реальний ВВП зросте на 3,4%, тоді як він знизився на 1,3% дпр протягом перших дев'яти місяців цього року. Доходи Зведеного бюджету знизились на 0,7% дпр у січні-жовтні через нижчі чисті доходи від ПДВ, менші надходження від акцизів. Водночас неподаткові надходження зросли на 18,6% дпр передусім через більший трансфер прибутків НБУ, який збільшився на 63,0% дпр.

Негативною структурною характеристикою риси бюджетних доходів є втрати доходів через податкові пільги. Зокрема за оцінкою податкових органів втрати Зведеного бюджету становили близько 11,8% сукупних доходів у 2012 році (див. Таблицю 2).

Таблиця 2

Оцінка втрат доходів від надання податкових пільг

	2012E		2013E	
	млрд грн	**% сукупних доходів***	**млрд грн**	**% сукупних доходів****
ППП	16,84	4,67	16,31	4,28
ПДВ	22,86	6,34	22,32	5,86
Акциз	2,42	0,67	2,40	0,63
Інші	0,34	0,09	0,44	0,11
Всього	***42,45***	***11,77***	***41,46***	***10,89***

Примітки: Е – оцінки Державної податкової служби
** від фактичних доходів*
*** від оцінених доходів (ІЕД)*
Джерело: Пояснювальна записка до проекту Закону про Державний бюджету на 2013 рік

Водночас найбільші втрати доходів від ППП пояснено дозволом перенесення збитків попередніх років (65% від сукупних втрат доходів від ППП) і операціями, звільненими від оподаткування відповідно до міжнародних угод (17,5%). Пільги різним секторам економіки і компаніям, які впроваджують державні інвестиційні проекти, за оцінкою становлять 2,4 млрд грн у 2013 році.

47,3% втрат надходжень від ПДВ пояснено спеціальним режимом ПДВ для сільськогосподарських підприємств. Зокрема, виробники мають право зберегти ПДВ, отримане від продажу товарів на спеціальному банківському рахунку і використовувати його для відшкодування ПДВ на фактори виробництва та інші виробничі цілі. Сільське господарство отримує вигоди від такого податкового режиму, але в цілому він має негативний вплив на бюджетні доходи. [3]

13,0% втрат доходів від ПДВ пояснено звільненням від оподаткування постачання лікарських засобів. В цілому, в Україні застосовують лише дві ставки ПДВ: повну ставку у 20% або знижену ставку 0%, що відрізняється від багатьох країн ЄС, де використовують знижену ставку (але не 0%) для певних (напр. соціально важливих) товарів.

Відповідно до Податкового кодексу ставки ПДВ та ППП повинні були знижені у 2014 році відповідно до 17% та 16%, що збільшить бюджетний тиск наступного року. Разом з тим, закон про Державний бюджет на 2014 рік, ймовірно, передбачатиме відтермінування такого зниження, щоб забезпечити вищі доходи наступного року. Про це вже говорив Міністр фінансів на початку листопада.[4]

Сторона видатків

Закони про Державний бюджет на 2012 та 2013 роки передбачали подальше підвищення соціальних стандартів, включно з мінімальною пенсією та мінімальною заробітною платою. Заробітні плати бюджетних працівників, які визначають відповідно до Єдиної тарифної сітки, також було підвищено, в результаті чого оклад

[3] Див. для деталей*: Turning Ukrainian Agriculture into an Engine of Growth: A Strategy for the Development of the Grains and Oilseeds Sector*, Berlin Economics, Study for EBA/ACC, 2012.

[4] Зокрема, за оцінками Міністра фінансів Юрія Колобова зниження ставок податків призведе до втрати 25 млрд грн доходів.

першого тарифного розряду становить 76,2% від мінімальної заробітної плати на грудень 2013 року порівняно із 74% роком раніше. У 2012 році видатки на оплату праці і субсидії становили по 11% від ВВП (кожні). Збільшення державного боргу протягом останніх років призвело до вищих видатків на виплату відсотків, які перевищили 5% від сукупних видатків Зведеного бюджету (або 2,0% від ВВП) порівняно із лише 1,6% у 2008 році (0,5% від ВВП). При цьому варто пам'ятати, що таке зростання сталось, незважаючи на низькі відсоткові ставки в світі, що не буде тривати вічно. Це може створити додаткових тиск на обслуговування боргу в майбутньому.

В результаті частка поточних видатків становила 91,7% від сукупних видатків Зведеного бюджету у 2012 році і ці видатки найбільше пояснювали зростання сукупних видатків протягом минулих років. Уряд виділяє менше за 10% сукупних видатків (3% від ВВП) на фінансування капітальних видатків, тоді країни з перехідною економікою на такі цілі в середньому витрачають близько 14% бюджетних видатків (4,4% від ВВП). Це призводить до подальшого погіршення стану інфраструктурних секторів, які передусім фінансують або за рахунок Державного, або місцевих бюджетів, що негативно впливає на економічне зростання і розвиток.

Незважаючи на брак фінансування протягом перших десяти місяців 2013 року субсидії та трансферти населенню зросли на 17,2% дпр, передусім через вищий трансфер Пенсійному фонду (див. Вставку 1). Видатки на обслуговування боргу зросли на 32,1% дпр через вищий розмір боргу та більші середньозважені ставки. Водночас капітальні видатки впали на 33,1% дпр, що слідує негативній тенденції, про яку йшлось вище.

Вставка 1: ***Останні результати Пенсійного фонду***

За дев'ять місяців 2013 року видатки Пенсійного фонду збільшились на 8,5% дпр до 187 млрд грн через підвищення пенсійних виплат, передусім пов'язаних із вищим розміром мінімальної пенсії. Пенсії було профінансовано за рахунок вищих надходжень від пенсійного внеску (на 6,3% дпр) та більшого трансферту з Державного бюджету. Частка видатків, яку було профінансовано за рахунок надходжень від пенсійного внеску, скоротилась до 65,4%, що на 1,4 відсоткові пункти нижче, ніж за цей період минулого року.

Водночас позики Державного казначейства були суттєво нижчими цього року (за оцінкою на рівні 1,5 млрд грн порівняно із оцінкою у 13,5 млрд грн за цей період минулого року). Це може частково бути пов'язано із збільшенням трансферту з Державного бюджету, сума якого стрімко зросла на 31,8% дпр із вищим збільшенням складової, спрямованої на покриття дефіциту Фонду (на 51,3% дпр).[5] Іншою причиною низьких позик Казначейства може бути відсутність фінансування для таких позик. Уряд навіть визнав певні затримки у здійсненні виплат соціальної допомоги, про що було багато новин протягом останніх кількох місяців.

Джерело: МЕМУ, Соціальна політика: Дефіцит Пенсійного фонду залишається високим, #11 (157), листопад 2013 року, ІЕД, Київ

Тиск у 2014 році може збільшитись, зважаючи на Президентські вибори у березні 2015 року. Зокрема, соціальні призначення традиційно зростають в реальному вимірі в передвиборчі і виборчі роки.

Фінансування бюджетного дефіциту

Хоча дефіцит Зведеного бюджету протягом перших десяти місяців 2013 року був нижчим за плановий (через нижчі запозичення), він зріс на 27,1% дпр до 37,1 млрд

[5] Пенсійний фонд отримує два види трансфертів з Державного бюджету. Перший спрямовано Фонду для забезпечення виплати пенсій за спеціальними державними програмами (зокрема, вищі пенсії державним службовцям, суддям, тощо), включно із виплатою доплати до пенсії до мінімального розміру. Інший трансферт – фінансування дефіциту Пенсійного фонду, оскільки це єдине джерело для такого фінансування.

грн (59,0% від річного плану). Цей показник не включає операційний дефіцит Нафтогазу, що є ще однією статтею зростання боргу.

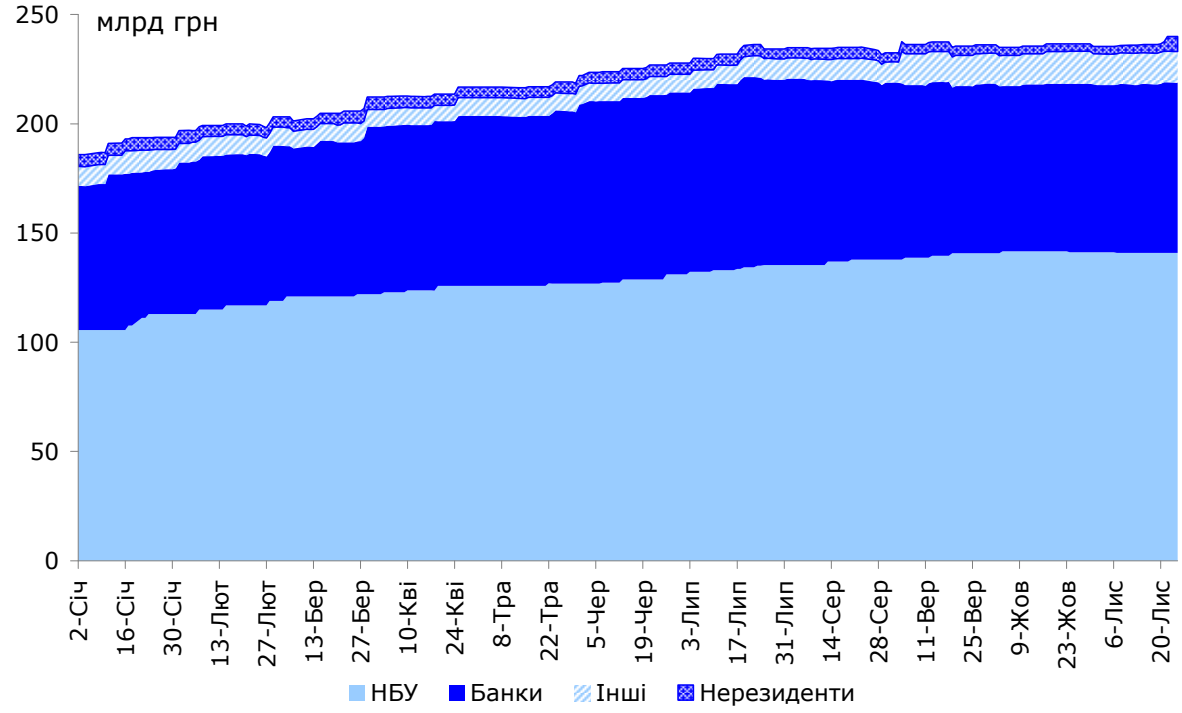
Фінансування дефіциту, а також погашення боргу, є суттєвим викликом, оскільки Україна втратила доступ до міжнародного ринку капіталів в травні через ряд внутрішніх та зовнішніх причин (напр. дебати в США, збільшення занепокоєння щодо зовнішньої вразливості країни, відсутність заходів політики, які б сприяли фіскальній консолідації). В певні мірі дефіцит було профінансовано за рахунок випуску ОВДП номінованих у доларах США, що надалі збільшує вражливість боргу до валютних ризиків.

З початку 2013 року обсяг ОВДП збільшився на 29,1% (на 25 листопада). Більшість нових ОДВП опинились в портфелі НБУ, що тепер володіє 58,7% сукупного обсягу ОВДП. Крім того державні банки також часто купували ОВДП.

Надходження від приватизації становили лише 8,4% від річного плану через відсутність продажу великих підприємств, і, тому не відіграли великої ролі.

Рисунок 2

ОВДП, які знаходяться в обігу (за власником)



Джерело: НБУ

В цілому, до кінця року уряд зможе забезпечити необхідне сукупне фінансування лише, якщо НБУ продовжить відігравати активну роль на ринку державних облігацій, або якщо уряд отримає зовнішні позики з інших джерел. За оцінкою МВФ дефіцит сектору державного управління збільшиться до 5,8% від ВВП, що включає заборгованість із відшкодування ПДВ та видатків, які буде покрито за рахунок векселів, у сумі 1,3% від ВВП.[6] Крім того, операційний дефіцит Нафтогазу може досягнути 2,0% від ВВП (що включає торгові кредити і авансові платежі за трансфер газу з боку Газпрому).

Отже, бюджетний дефіцит в Україні не пояснюється передусім бізнес циклом, але радше нестійкою фіскальною політикою, як чітко видно з рис. 1. Це свідчить про нагальність фіскальної консолідації, що також є необхідною з огляду на низький обсяг коштів на єдиному казначейському рахунку, який знизився до 0,4 млрд грн на

[6] Заява місії МВФ в Україні, Прес-реліз 13/419, 31 жовтня 2013 року, http://www.imf.org/external/lang/ukrainian/np/sec/pr/2013/pr13419u.pdf

1 листопада – найнижчий рівень за останні десять років. В іншому випадку існує ризик стрімкого зростання державного боргу протягом наступних років.

Наслідки

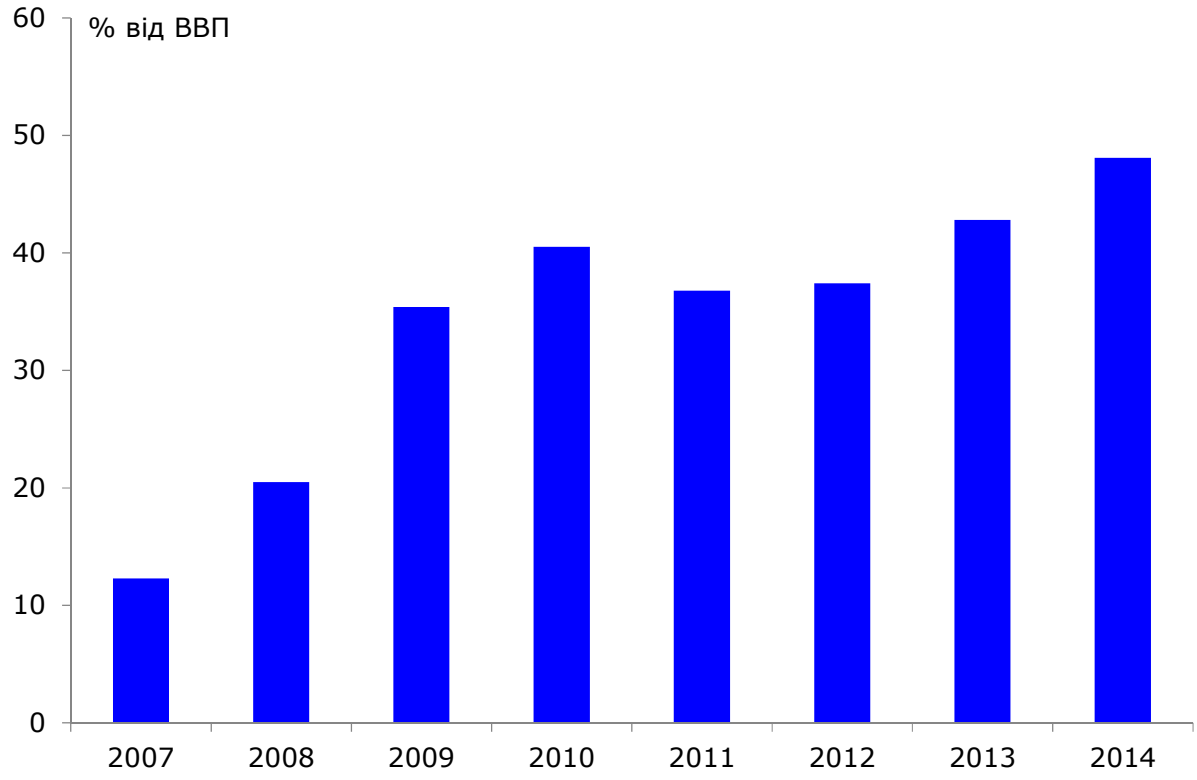
Які висновки можна зробити з попереднього аналізу? Ми хочемо виділити три основні аспекти фіскальної ситуації, які потребують більшої уваги.

1. Збільшення державного боргу

Збільшення видатків на фоні відсутності відповідного зростання доходів призвело до збільшення державного боргу у 2,8 разів в еквіваленті долара США у 2008 році – вересні 2013 року. Тиск на уряд зріс, оскільки потрібно більше фінансових ресурсів на обслуговування боргу, а також покриття бюджетного розриву. Зокрема, державний борг зріс з 12,3% від ВВП в кінці 2007 року до 41% від ВВП на кінець 2013 року. Однією з причин була девальвація гривні в кінці 2008 року, оскільки близько 60% боргу номіновані в іноземній валюті, але також через експансій ну бюджетну політику із високою часткою квазі-фіскальних операцій і умовних зобов'язань. Варто зазначити, що протягом 2006-2013 років Україна завжди мала від'ємний первинний баланс бюджету,[7] що призвело до негативної динаміки боргу.

Рисунок 3

Державний борг (прямий і гарантований)



Джерело: МВФ

Високий бюджетний тиск був однією з причин погіршення суверенного рейтингу України трьома найбільшими міжнародними рейтинговими агенціями протягом вересня-листопада 2013 року. В результаті доходів суверенних Єврооблігації України зросли в середньому до 10% на рік, що фактично закрило доступ уряду до нових запозичень на міжнародних ринках капіталів.

[7] Первинний баланс виключає видатки на обслуговування державного боргу.

2. Проблеми із діловим кліматом

Збільшення тиску на компанії через спроби забезпечити вищі надходження до бюджету погіршили діловий клімат в Україні. Зокрема, відповідно до щоквартального опитування підприємств ІЕД 54,9% менеджерів назвали надмірне оподаткування (яке включає високі податки і надмірне податкове адміністрування) як однин із найбільших бар'єрів для розвитку бізнесу в першому кварталі 2013 року. Для порівняння відповідна частка становила 37,9% та 48,0% у третьому і четвертому кварталі 2012 року.

Крім того, зустрічі бізнесу, які проводять бізнес-асоціації (напр. Американська торгова палата, Європейська бізнес-асоціація) свідчать про те, що проблему із відшкодуванням ПДВ не було вирішено, що робить ведення бізнесу дорожчим. Часті вимоги робити авансові платежі з ППП також стають проблемою за часів зниження прибутків через економічну стагнацію. Крім того, такі стратегії забезпечують лише тимчасове полегшення для державних органів, оскільки гроші будуть відсутні в майбутньому.

Через несприятливий інвестиційний клімат в країні інвестиції залишаються пригніченими і ряд міжнародних компаній, які працюють в реальному і фінансовому секторах, зараз обговорюють можливості вийти з ринку України. Водночас поганий діловий клімат негативно впливає на середньострокове і довгострокове потенційне економічне зростання, що надалі погіршує фіскальну ситуацію.

3. Відсутність прозорості

Обговорювана відсутність фінансування змушує уряд бути більш «творчим» у створенні нових фінансових схем. Одним із останніх рішень стало запровадження векселів, які буде використано для покриття бюджетної заборгованості. Векселі будуть обертатись як ОВДП, але, найвірогідніше, будуть виключені із статистики державного боргу. Отже, це знизить фіскальну прозорість, що вимагають міжнародні фіскальні стандарти.

Зокрема 12,0 млрд грн векселів планують надати компаніям, які мають право на відшкодування ПДВ. Близько 4 млрд грн векселів буде спрямовано на покриття бюджетної заборгованості з інших статей. Крім того, парламент дозволив уряду реструктурувати боргу ТКЕ через надання їм векселів. Ці векселі, ймовірно, потім буде передано Нафтогазу і згодом рефінансовано банками, хоча процедуру ще не визначено. В результаті, сукупний обсяг векселів може сягнути 1,3% від ВВП на кінець 2013 року.

Отже, векселі можуть надалі збільшити обсяг квазі-фіскальних операцій, які і так є високими. Зокрема, державні банки підтримують Нафтогаз в кілька способів. З одного боку, вони викуповують ОВДП, які було надано урядом в статутний капітал компанії. Натомість НБУ або викуповує ці облігації, або ж надає рефінансування через них банкам. З іншого боку, державні компанії надають прямі позики Нафтогазу за нижчими, за ринкові ставки. Зокрема, позики Нафтогазу становили 33% кредитного портфелю Ощадбанку в кінці 2012 року, причому 69% цих кредитів було використано як заставу під рефінансування НБУ.

Тому вразливість державних банків до фінансової ситуації однієї компанії (Нафтогазу) є вже надзвичайно високою. Крім того, це також означає вищі умовні зобов'язання уряду, що несе суттєві ризик для фіскальної стійкості.

3. Як знизити і фінансувати бюджетний дефіцит: рекомендації щодо економічної політики

В цьому розділі ми надаємо певні рекомендації щодо проведення фіскальної консолідації. Ми розділяємо наші пропозиції на чотири категорії. По-перше, ми розглядаємо рівень бюджетного балансу, який потрібно забезпечити владі в своїх зусиллях з фіскальної консолідації, оскільки це є ключем до стабілізації боргу. По-друге, ми розглядаємо заходи з боку попиту, які підтримають консолідацію. По-третє,

ми розглядаємо сторону видатків для виявлення відповідних заходів. По-четверте, ми представляємо певні думки щодо фінансування бюджетного дефіциту в прозорий спосіб.

3.1 Орієнтир для бюджетного балансу

Зважаючи на високий бюджетний тиск, включно із зростанням державного боргу, уряду варто запровадити заходи із фіскальної консолідації, які б знизили потребу в суттєвому фінансуванні. Для чіткої стійкості фіскального сектору потрібно зробити пріоритетом стабілізацію державного боргу, що стрімко зріс протягом останніх років (див. Рис.3). Тоді як його рівень по відношенню до ВВП не є високим порівняно з іншими країнами,[8] ряд рис, включно з високою часткою боргу в іноземній валюті, робить його надзвичайно вразливим до різних ризиків.

- Для стабілізації боргу на поточному рівні по відношенню до ВВП (43% від ВВП в кінці 2013 року) первинний бюджетний баланс має бути додатнім на рівні 0,7% від ВВП протягом наступних років.[9] Це суттєво відрізняється від від'ємного первинного балансу у 2,8% в середньому у 2007-2012 роках. У 2013 році первинний бюджетний дефіцит оцінено у розмірі 1,8% від ВВП. У випадку відсутності кроків із фіскальної консолідації первинний баланс залишиться незмінним, що негативно вплине на динаміку боргу: за умови незмінного первинного бюджетного дефіциту у 1,8% від ВВП, результатом стане стабільне зростання боргу до 60% від ВВП до 2020 року, що суттєво зашкодить платоспроможності країни.

Отже, необхідні суттєві і тривалі зусилля із консолідації, які матимуть вплив протягом кількох років. Для цього в уряду є кілька варіантів: збільшити доходи і обмежити зростання видатків. Він також повинен збільшити ефективність бюджетних видатків.

3.2 Заходи з боку доходів

Уряду необхідно запровадити ряд заходів, щоб посилити сторону бюджетних доходів. Окремі з них розглянуто нижче:

- Передбачене зниження ставок ППП та ПДВ варто перенести до моменту досягнення стійкості фіскальної системи. Ми підтримуємо нещодавню відповідну заяву Міністерства фінансів, і вважаємо це рішення надзвичайно важливим для досягнення консолідації.
- Податкові пільги варто знизити. Зокрема, потрібно скасувати секторальні податкові пільги, які часто створюють можливості для зловживань. Зокрема, прибутки і доходи сільськогосподарських компаній потрібно оподатковувати на загальних підставах. Крім того, потрібно упорядкувати спрощену систему оподаткування, оскільки останні зміни створили простір для зловживань. Зокрема, певні середні компанії зловживають системою для мінімізації податків.
- По-третє, не потрібно впроваджувати нові податкові пільги. Зокрема, закон про трансфертне ціноутворення було ухвалено у 2013 році і за офіційними оцінками мав забезпечувати щороку 20 млрд грн. Разом з тим, законом надали пільги тим секторам, які і могли б забезпечити такі доходи. В результаті ухвалення закону не призвело до позитивних змін в фіскальній ситуації.
- Уряду потрібно забезпечити справедливі, стабільні та прозорі правила оподаткування, що є важливою частиною ділового клімату. В цьому питанні залишається багато роботи, оскільки Україна посідає 164 місце в рейтингу

---

[8] При розгляді рівня боргу варто пам'ятати, що в рік до дефолту України у 1998-2000 роках частка державного боргу становила 34,7% від ВВП (джерело: Moody's).

[9] Власні розрахунки на основі стандартного підходу МВФ щодо оцінки стабільності боргу. Реальна відсоткова ставка за оцінкою буде близькою до поточного рівня (5,4%), тоді як реальний ВВП зростатиме на 3,5%.

Світового банку за показником «Сплата податків», що є суттєво нижчим, ніж сукупний рейтинг у «Веденні бізнесу» (112 місце). Продовження реформ в регуляторній сфері і забезпечення захисту прав власності сприятиме подальшому поліпшенню інвестиційного клімату. В результаті в середньостроковому періоді бюджетні доходи будуть посилені.

3.3 Заходи з боку видатків

З боку видатків кілька чітких заходів можуть сприяти зниженню бюджетного дефіциту:

- Субсидії в секторі енергетики потрібно скоротити, зокрема через підвищення тарифів на газ для населення та ТКЕ.[10] Це знизить трансферти з Державного бюджету Нафтогазу, якщо становили близько 1% від ВВП у 2012 році, і, отже, поліпшить його фінансовий стан.
- Водночас потрібно перейти до адресного надання соціальної допомоги сім'ям і упорядкувати надання житлово-комунальних субсидій. Соціальні пільги, які надаються різним категоріям населення, варто поступово скасувати. Крім того, уряду потрібно запровадити процедури для зниження зловживань при отриманні соціальної допомоги.
- Надання субсидій потрібно упорядкувати. Зокрема, в Україні досі немає закону про надання державної допомоги суб'єктам господарювання, що могло б сприяти більшій ефективності видатків. Крім того, уряд виграв би від упорядкування державних закупівель, що характеризуються низькою ефективністю бюджетних видатків.
- Зважаючи на порівняно низькі заробітні плати в бюджетному секторі, їх скорочення не є можливим. Водночас уряду варто продовжити адміністративну реформу з огляду на збільшення ефективності державного управління. Це може призвести до зниження кількості державних службовців і, отже, обмежити зростання фонду оплати праці.
- Міжнародний досвід свідчить, що найліпшою політикою для збільшення добробуту населення є забезпечення стійкого економічного зростання, а не надмірне підвищення соціальних виплат, які потім фінансують за рахунок збільшення податкового тиску на працівників і компанії. Отже, уряду потрібно обмежити зростання соціальних видатків перед президентськими виборами у 2015 році. Також варто пам'ятати, що за часів цінової стабільності номінальне зростання виплат дорівнюватиме реальному.

3.4 Прозоре фінансування дефіциту

Останні події свідчать про складнощі із фінансуванням високого бюджетного дефіциту, який зростає. При цьому кілька заходів можуть поліпшити фінансування дефіциту, знизити ризик запозичень та обмежити боргові витрати:

- Уряду варто чітко визнати його зобов'язання і фінансувати їх в прозорий спосіб. Протягом цього року пріоритетною стратегією було б проведення секвестру бюджету, зважаючи на недостатність наявного фінансування. Натомість влада запровадила непрозорий інструмент – векселі (для фінансування зобов'язань в розмірі близько 1,3% від ВВП). Це має негативний економічний вплив, оскільки знижує ліквідність компаній (які працюють в

[10] Коригування цін на газ для розкриття економічного потенціалу України, Йорг Радеке, Рікардо Джуччі та Дмитро Науменко, Консультативна робота РР 02, березень 2012 року; Олександра Бетлій, Йорг Радеке. *Соціально-економічні наслідки підвищення тарифів на газ*, Аналітична записка [РВ/02/2012], Німецька консультативна група / ІЕД.

середовищі високих ставок на кредити), знижує фіскальну прозорість та збільшує бюджетні ризики в майбутньому.[11]

- Уряду потрібно також знизити квазі-фіскальні операції державних банків, які підтримують державні компанії. Це стосується, зокрема, надання кредитів Нафтогазу, щоб фінансувати квазі-фіскальний дефіцит за нижчими, ніж ринкові ставки. При цьому НБУ варто зосередити увагу на наданні ліквідності за монетарними, а не непрямими фіскальними орієнтирами.
- Зважаючи на ризики, які виникають через високу частку боргу номінованого в іноземній валюті, уряду варто запровадити заходи щодо подальшого розвитку внутрішнього ринку облігацій. Хоча певні кроки в цьому напрямку було зроблено в минулому (зокрема, запровадження первинних дилерів), повне фінансування дефіциту на національному ринку капіталу в національній валюті є все ще далекою перспективою.

4. Висновки

Україна на сьогодні має найбільший подвійний дефіцит в світі, тобто одночасний дефіцит рахунку поточних операцій та бюджетний дефіцит.[12] Ситуація ускладнена дуже низьким захистом від негативних шоків, оскільки міжнародні резерви і фіскальні резерви перебувають на найнижчому за багато років рівні і продовжують знижуватись. Крім того, українська економіка стикнулась із тривалим періодом стагнації без чіткого світла в кінці тунелю.

Тоді як причини такого негативного розвитку є комплексними і включають як зовнішні, так і внутрішні чинники, зараз стоїть нагальна потреба в макроекономічній стабілізації країни. Зниження згаданих макроекономічних дисбалансів повинно бути основною метою економічної політики у найближчому майбутньому, оскільки в іншому випадку не буде реалістичного шансу забезпечити стійке економічне зростання.

Як ми говорили в нашій роботі, фіскальна консолідація повинна бути одним із основних елементів нового пакету економічної політики через великі виклики. Високий бюджетний дефіцит, що зростає, і високі квазі-фіскальні дефіцити в інших секторах економіки пояснюють нагальну необхідність для уряду взяти чітке зобов'язання поступово знизити ці дефіцити. Це допоможе стабілізувати динаміку державного боргу, який зростав протягом останніх років, а також полегшити короткострокові фінансові обмеження. Крім того, проблему витіснення приватних позичальників (тобто компаній, які позичають гроші для інвестиційних проектів) може бути (принаймні частково) вирішено за допомогою такого підходу.[13] Владі потрібно пам'ятати їх початковий успіх в стабілізації ситуації у сфері державних фінансів у 2010-2011 років, коли дефіцит було знижено і тимчасово стримано зростання боргу. Сьогодні виклики є подібними, хоча і більшими, і тому все ще є час для дій і формування ситуації у контрольований спосіб.

Фіскальна консолідація є одним із елементів загального пакету макроекономічної політики, потрібної для стабілізації економіки. Інші ключові елементи включають заходи в сфері монетарної і валютної політики, що мають прямий вплив на зовнішні дисбаланси. Тут ми хочемо повторити наше довготривале звернення щодо

---

[11] Останній випуск ПДВ-облігацій, які було використано для покриття заборгованості із відшкодування ПДВ, було здійснено у 2010 році і мало би бути винятковим заходом, який не буде повторено.

[12] Дефіцит рахунку поточних операцій становив 8,4% від ВВП у 2012 році і за оцінкою перевищить 8% від ВВП у 2013 році.

[13] Це часто стосується малих і середніх підприємств, оскільки великі компанії зазвичай мають ліпший доступ до фінансування своєї діяльності (зокрема, за рахунок офшорів).

поступового переходу до гнучкості обмінного курсу[14] та переходу до таргетування монетарної політики до внутрішніх цілей, зокрема таргетування рівня інфляції. Це сприятиме зниженню дефіциту рахунку поточних операцій і дозволить полегшити поточні обмеження інвестицій та чистого експорту. Економічне відновлення може стати результатом таких дій, що допоможе поліпшити фіскальну ситуацію.

[14] Див. *До стійкої валютної політики, яка підтримує зростання в Україні*, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі, Віталій Кравчук, консультативна робота РР 05, листопад 2012 року

Перелік останніх Консультативних робіт

- ПДВ в Україні: чи спрацює інший непрямий податок ліпше? Олександра Бетлій, Роберт Кірхнер та Рікардо Джуччі, консультативна робота РР 02, березень 2013 року
- Вплив змін обмінного курсу на імпорт капітальних та високотехнологічних товарів: кількісна оцінка, Роберт Кірхнер, Йорг Радеке, Вероніка Мовчан, Віталій Кравчук, консультативна робота РР 01, березень 2013 року
- Сприяння співпраці між бюро кредитних історій в Україні, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі, Віталій Кравчук, консультативна робота РР 06, грудень 2012 року
- До стійкої валютної політики, яка підтримує зростання в Україні, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі, Віталій Кравчук, консультативна робота РР 05, листопад 2012 року
- Вдосконалення системи функціонування бюро кредитних історій: основні рекомендації, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі, Віталій Кравчук, РР 04, травень 2012 року
- Зміни в торговельному режимі Росії та їх наслідки для України, Вероніка Мовчан та Рікардо Джуччі, консультативна робота РР 03, травень 2012 року
- Коригування цін на газ для розкриття економічного потенціалу України, Йорг Радеке, Рікардо Джуччі та Дмитро Науменко, консультативна робота РР 02, березень 2012 року
- Підвищення енергоефективності в Україні: зменшення регулювання та стимулювання енергозбереження, Франк Майсснер, Дмитро Науменко та Йорг Радеке, консультативна робота РР 01, січень 2012 року
- Кількісна оцінка варіантів регіональної інтеграції України: глибока та всеосяжна зона вільної торгівлі з ЄС чи митний союз з Росією, Білоруссю та Казахстаном, Вероніка Мовчан та Рікардо Джуччі, консультативна робота РР 05, листопад 2011 року
- Пропозиції щодо детінізації економіки України, Юрген Ерке, Олександра Бетлій, Роберт Кірхнер, Рікардо Джуччі, консультативна робота РР 04, червень 2011 року

Перелік останніх Аналітичних записок

- Економічні наслідки кризи Єврозони для України. Визначення та кількісна оцінка напрямків впливу, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, Віталій Кравчук, аналітична записка 03, травень 2013 року
- Належний рівень офіційних резервів в Україні: нещодавні зміни, оцінка та наслідки для економічної політики, Роберт Кірхнер, Віталій Кравчук, аналітична записка 02, травень 2013 року
- Підвищення енергоефективності централізованого опалення в Україні, Йорг Радеке, Ірина Коссе, аналітична записка 01, лютий 2013 року
- Як підвищувати тарифи на енергоносії в Україні? Міжнародний досвід реформування енергоринку в контексті соціального захисту, Йорг Радеке, Вольдемар Вальтер, аналітична записка 08, листопад 2012 року
- Криза в Єврозоні та її вплив на Україну, Рікардо Джуччі, Роберт Кірхнер, аналітична записка 07, листопад 2012 року

Всі роботи є у відкритому доступі на сайті Німецької консультативної групи http://beratergruppe-ukraine.de/?content=publikationen/beraterpapiere (з питань отримання регулярної розсилки, контактуйте info@beratergruppe-ukraine.de) та на сайті Інституту економічних досліджень та політичних консультацій http://www.ier.com.ua/ua/arhives_papers.php (з питань, які виникають, звертайтесь до: institute@ier.kiev.ua)