



Проект Закону Про Державний Бюджет – 2007: Зміна політики

- Макроекономічні припущення, на яких ґрунтується проект бюджету 2007 є реалістичними.
- Проект Закону про Державний бюджет на 2007 рік містить чисельні зміни до податкового законодавства.
- Існує ймовірність недовиконання доходів від приватизації у 2007 році.
- Проект закону передбачає низку обмежень та скорочень виплат соціальної допомоги та інших трансфертів населенню.
- Частина видатків розвитку, обсяг яких було підвищено в порівнянні із 2006 роком, мають сумнівне економічне обґрунтування.

В цій роботі ми аналізуємо проект Закону про Державний бюджет на 2007 рік, який уряд подав до парламенту 15го вересня 2006 р.

Макроекономічний прогноз

1. Відповідно до прогнозу Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, у 2007 році реальний ВВП зросте на 5,9%.¹ Цей показник дещо нижчий за офіційний прогноз (6,5%). Інфляція споживчих цін буде на рівні 9,0% у вимірі грудень до грудня. Це дещо вище за офіційно прогнозовані 7,5% інфляції.

2. За оцінками ІЕД, номінальний ВВП становитиме 608,3 млрд. грн., що на 14,2 млрд. грн. більше значення, закладеного у проект Державного бюджету на 2007 рік. Розбіжність пояснюється декількома факторами. По-перше, це ефект статистичної бази, оскільки за оцінками ІЕД у 2006 році номінальний ВВП буде вище, аніж це передбачено у проекті бюджету. Також, оцінка ІЕД базується на дещо вищій очікуваній інфляції, що балансує нижчі темпи реального зростання.

3. Внутрішній попит залишиться ключовим у визначенні темпів економічного зростання. За оцінками ІЕД у 2007 році кінцеве споживання домогосподарств зросте на 8,9%, що означатиме повернення до тренду після декількох років зростання, темпи якого перевищували 10%. Уповільнення пов'язано зі збільшенням ставки податку на доходи фізичних осіб на 2 відсоткові пункти до 15%, зменшенням темпів зростання мінімальних пенсій та зарплат, а також перерозподілом грошей підприємств із заробітної плати до інвестиційної діяльності.

4. Інвестиції, як очікується, значно прискоряться, і відзначатимуться високими темпами зростання. Прогнозується, що реальне валове нагромадження основного капіталу збільшиться на 15,1% у 2007 році. Застаріле обладнання, потреба покращувати енергетичну ефективність на фоні високих світових цін на енергетичні матеріали, а також необхідність підвищувати конкурентоспроможність напередодні вступу країни до СОТ стимулюватимуть інвестиційну активність в країні.

5. Збільшення внутрішнього попиту задовольнятиметься за рахунок як подальшого розширення внутрішнього виробництва, так і за рахунок імпорту. Очікується, що зростання інвестиційно-орієнтованого виробництва та імпорту домінуватиме.

6. Офіційний прогноз і прогноз ІЕД базуються на припущенні, що ціна на імпортований газ на кордоні України становитиме 130-140 дол. США за тис. кубометрів у 2007 р.

7. Інститут прогнозує, що темпи зростання імпорту товарів та послуг перевищуватимуть темпи зростання експорту. Зокрема, реальний експорт збільшиться на 5,3%, тоді як імпорт зросте на 11,8%. Це призведе до збереження від'ємного сальдо у торгівлі товарами та послугами. Прогноз ІЕД базується на припущенні, що Україна завершить переговори щодо вступу до СОТ у 2006-на

Параметри проекту Закону Про Державний бюджет 2007

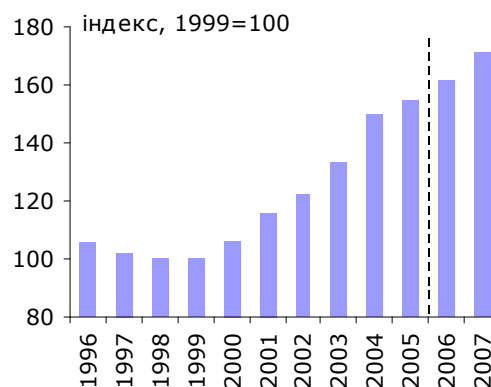
Доходи/ВВП: 23,6%

Видатки/ВВП: 25,8%

Дефіцит/ВВП: 2,5%

Борг/ВВП: 12,5%

Валовий внутрішній продукт



Джерела: Держкомстат, власні розрахунки

Автори:

Олександра Бетлій
Наталія Лещенко
Вероніка Мовчан
Олег Нів'євський
Катерина Оніщенко

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Рейтарська вул. 8/5-А, 01034 Київ
Тел. (+38044) 278-6342
Факс (+38044) 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua
<http://www.ier.kiev.ua>

¹ ІЕД, Макроекономічний прогноз України №2 (10), 2006 р.



початку 2007 р. і набуде членства у цій організації до середини 2007 р. Членство у СОТ призведе до подальшої лібералізації торгівлі, зокрема до зниження імпорتنих тарифів на продукцію сільського господарства та харчової галузі, які на сьогодні є найбільш захищеними. В той же час, Україна отримує кращий доступ до світових ринків, наприклад, кількісні обмеження на торгівлю металами будуть зняті. Також, припускається, що світові ціни на такі товари, як метал та продукція хімічної галузі, залишаться високими, що підтримає український експорт.

8. Отже, макроекономічний прогноз, на якому ґрунтується проект бюджету на 2007 рік, є доволі реалістичним. Ризики прогнозу зосереджені у зовнішньому секторі і полягають, насамперед, у вищому, аніж очікується, зростанні цін на газ та значному зниженні світових цін на товари, які експортує Україна.

Доходи Державного бюджету: Загальний огляд

9. Передбачається, що доходи державного бюджету знизяться по відношенню до ВВП з 25,2% запланованих на 2006 рік до 23,6% у 2007 р. Відповідно до прогнозу податкових доходів ІЕД,² такий план доходів є реалістичним. Проте, існують ризики його виконання, а саме повільніше економічне зростання та зловживання, пов'язані із пільгами, що запроваджуються.

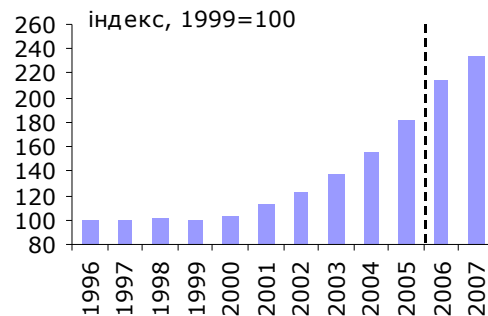
10. Доходи було заплановано на нижчому рівні по відношенню до ВВП, насамперед, через скасування клірингових операцій з ПДВ та податком на прибуток підприємств (0,5% ВВП) та запровадження окремих пільг спеціальним економічним зонам (СЕЗ) (0,2% ВВП). Крім того, зниження ставки акцизного збору на нафтопродукти та скорочення частки доходів державних підприємств, що вилучається до бюджету, також сприяли зменшенню частки доходів державного бюджету. Очікується, що це зменшення певною мірою буде компенсовано розширенням податкової бази, підвищенням ставок деяких обов'язкових платежів, які сплачуються до бюджету, та змін в податковому календарі, що штучно підвищує доходи.

Податкові пільги СЕЗ

11. Проект бюджету запроваджує окремі пільги СЕЗ. Так, СЕЗ будуть мати право на податковий інвестиційний кредит (ПІК) при сплаті податку на прибуток підприємств, звільнення від сплати ввізного мита та використання векселів при сплаті ПДВ, що є механізмом чутливим до зловживань. Порядок та механізм ПІК має бути визначено Кабінетом Міністрів. Це надає надзвичайних повноважень виконавчій владі та погіршує прозорість, оскільки адміністрування податків має визначатись законодавством. Вплив ПІК на доходи бюджету та залучення інвестицій буде залежати від його дизайну. Міжнародний досвід та дослідження свідчать, що вигоди від залучення інвестицій за вирахуванням втрачаних доходів бюджету від надання пільг є вищими у випадку, коли ПІК запроваджуються для додаткових інвестицій.

12. Пільги має бути запроваджено для нових інвестиційних проектів та тих, що були зареєстровані до квітня 2005 р., не зважаючи на ефективність та стан виконання інвестиційних контрактів. Це анулює позитиви від розширення податкової бази 2005 р. та, ймовірно, не сприятиме покращенню інвестиційного клімату. Досвід роботи СЕЗ в Україні свідчить, що вони не є ефективним інструментом залучення значних інвестицій і збільшення експорту. Більш ефективним є покращення інвестиційного клімату в країні в цілому шляхом розвитку інфраструктури, підтримки законодавчої та політичної стабільності.

Споживання домогосподарств



Джерела: Держкомстат, власні розрахунки

Доходи Державного бюджету (% ВВП)

	2006	2007*	Різниця
Податок на прибуток підприємств	5,2	4,2	-1,05
ПДВ	8,6	9,3	0,69
Акцизи	2,1	1,7	-0,44
Міжнародна торгівля	1,5	1,4	-0,09
Інші податки	4,2	3,6	-0,60
Доходи державних підприємств	0,7	0,2	-0,49
Перевищення валових прибутків над затратами НБУ	0,3	0,3	0,06
Рентні платежі	1,4	1,4	0,02
Інші доходи	5,6	4,9	-0,70
Всього доходів	25,2	23,6	-1,62

Джерело: Проект закону про Державний бюджет на 2007 рік 2007 (поданий КМУ 15 вересня 2006 р.)

Показники діяльності СЕЗ 2004

		СЕЗ	Україна	Частка СЕЗ
Експорт	млрд. грн.	6,9	194	3,5
Випуск	млрд. грн.	20,2	484,2	4,2
Зайнятість/Економічно активне населення	млн.	0,14	22	0,6
Пільги/Видатки зведеного бюджету	млрд. грн.	2,0	101	2,0
ПІІ	млн. Дол. США	131,6	1559	8,4

Джерело: Міністерство Економіки, власні розрахунки

² Огляд та прогноз податкових надходжень України No. 2(4) жовтень 2006 р.



Розширення податкової бази

13. Важливою інновацією проекту закону є зміна режиму ПДВ для сільськогосподарських підприємств, а саме, запровадження 12% ставки ПДВ з 2007 р. Це є позитивним кроком в сенсі підвищення фіскальних доходів, балансування видатків на сільське господарство та доходів від сектора, розширення податкової бази та вирівнювання податкового тягаря між різними економічними суб'єктами. Проте, цей крок обмежить фінансові потоки для фермерів. Але такі інновації, на жаль, не будуть супроводжуватись запровадженням таких реформ як ті, що сприяють розвитку ринку землі.

Зміни направлені на отримання необхідного рівня доходів

14. Додатково до розширення податкової бази, уряд очікує зростання доходів від збільшення ставок акцизного збору, рентних платежів, додаткових обмежень на перенесення збитків, зміни амортизаційних відрахувань та перегляду податкового календаря для сплати податку на прибуток підприємств.

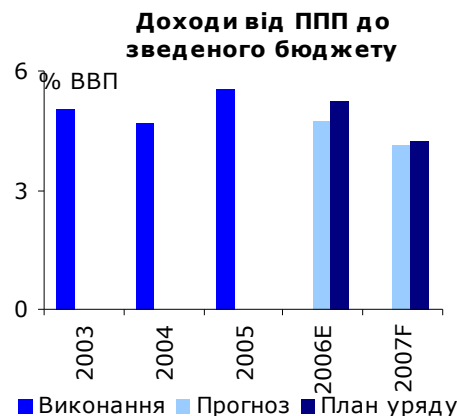
15. Проект бюджету запроваджує декілька важливих змін до порядку обчислення та сплати податку на прибуток підприємств. Зокрема, обсяги збитків, які переносяться на майбутні періоди обмежені більше, ніж у 2006 р. Це суперечить чинному законодавству, що дозволяє перенесення збитків протягом 2 років. Крім того, податок на прибуток отриманий у 2007 р. має бути сплачений до кінця 2007 р. Це знов змінює чинне законодавство та штучно підвищує доходи наступного року.

16. Правила амортизації для розрахунку податку на прибуток підприємств змінені проектом закону. У 2007 р. витрати на поліпшення основних фондів можуть бути віднесені на валові затрати, якщо вони не перевищують 10% вартості відповідної групи основних фондів. Чинне законодавство встановлює такий ліміт на рівні 10% залишкової вартості всіх основних фондів. З одного боку, обмеження обсягу таких затрат зменшує втрати бюджетних доходів. Більше того, це разом з дуже обмежувачим правилом перенесення збитків на майбутні періоди дає додаткову перевагу прибутковим підприємствам та є стимулом для підвищення ефективності підприємств. З іншого боку, запропонована схема дозволу таких валових затрат не зашкоджує отриманню додаткового доходу платниками податку та субсидує інвестиції, які, ймовірно, здійснювалися б за будь-яких умов. Запропонована схема також може бути додатковим бар'єром на вході до ринку. Крім того, прив'язування обмеження до груп основних фондів негнучке та, таким чином, викривлює інвестиційні рішення та структуру основних фондів підприємств.

17. Планується зменшити частку доходів державних підприємств, що вилучається до бюджету, з 50% до 15% для державних підприємств та до 30% для господарських підприємств з державною часткою. Часті зміни та коректування законодавства відповідно до фіскальних потреб вносить непередбачуваність та зашкоджує діяльності підприємств.

18. Ставки рентних платежів для видобування корисних копалин (включаючи нафту та газ) мають бути підвищені. Збільшення ставок викликано в першу чергу фіскальними чинниками, та, привносить нестабільність. Уряду слід запровадити формульний підхід визначення таких рентних ставок.

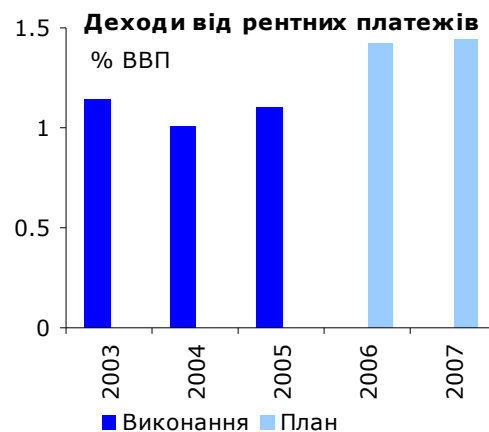
19. Проект закону передбачає диференціацію ставок ренти за видобування природного газу в залежності від кінцевого споживача, що, де-факто, означає субсидування продажу газу населенню. Це спричиняє непрозору квазі-фіскальну діяльність та погіршує стан газовидобувних підприємств. Продаж газу населенню за пільговими цінами має бути замінено адресною допомогою населенню з низьким рівнем доходів. Чинний механізм надання соціальної підтримки не є ефективним та, насамперед, підтримує населення з високим рівнем доходів.



Джерело: Звіти Державного Казначейства, прогноз ІЕД, Проект закону про Державний бюджет 2007, Закон про Державний бюджет 2006



Джерело: Звіти Державного Казначейства, прогноз ІЕД, Проект закону про Державний бюджет 2007, Закон про Державний бюджет 2006



Джерело: Звіти Державного Казначейства, прогноз ІЕД, Проект закону про Державний бюджет 2007, Закон про Державний бюджет 2006



20. Як зазначено, уряд повернувся до практики зміни податкового законодавства законом про Державний бюджет задля забезпечення необхідних обсягів доходів. Це погіршує фіскальну прозорість. Крім того, уряд знову запроваджує пільги СЕЗ, що скорочує податкову базу та стимулює активний пошук ренти. Таким чином, хоча показники доходів є реалістичними, підхід до отримання таких доходів не узгоджується із принципами фіскальної стабільності та прозорості.

Видатки Державного бюджету: загальний огляд

21. Передбачається, що частка видатків Державного бюджету у ВВП зменшиться з 27,7% до 25,8% у 2007 р. Основне зменшення частки ВВП, що перерозподіляється через Державний бюджет, викликано обмеженням видатків на соціальний захист, меншими темпами зростання фонду оплати праці та відсутністю клірингових операцій. Частка видатків розвитку³ у Державному бюджеті залишається на рівні, співставному з 2006 р.

22. Як і в 2006 р., проект бюджету на 2007 р. затверджує стабілізаційний фонд обсягом 3 млрд. грн. Проте, порядок його адміністрування досі не визначено. Це збільшує непрозорість, надає можливість подальшого збільшення соціальних платежів та надає виконавчій владі надлишкових повноважень.

Підтримка окремих секторів

23. Уряд повертається до практики надання значної державної допомоги окремим секторам. Підтримка вугільного та аграрного секторів де-факто залишається пріоритетом бюджетних видатків. Велика частка коштів витрачаються у вигляді прямих трансфертів підприємствам, що не виправдано в довгостроковому періоді. Крім того, задля забезпечення ефективності підтримки та обмеження діяльності з пошуку ренти, мають бути ухвалені загальні правила надання державної підтримки. Крім цього, в Україні має проводитись аналіз ефективності надання державної підтримки.

24. Основна стаття фіскальних видатків енергетичного сектора й надалі асоціюється з виконанням програми "Українське Вугілля" (2001).⁴ У 2007 році, планується спрямувати 5,1 млрд. грн у вугільний сектор. Структура таких видатків стає більш зміщеною в бік прямих субсидій. Близько 80% коштів планується витратити на державну підтримку у вигляді покриття операційних витрат та капітальних трансфертів. Залишок коштів буде спрямовано на фінансування реструктуризації вугільного сектору,⁵ наукові розробки, та інше.

25. Проект Закону передбачає 8,9 млрд. грн. для фінансування програм підтримки аграрного сектора, що на 1,6 млрд. грн більше, ніж передбачено бюджетом на 2006 р. "Зелену скриньку" видатків - державну підтримку, що не обмежується правилами СОТ - було скорочено на 4,5% до 4,5 млрд. грн. Проте, це скорочення є умовним, оскільки фінансування Національного Аграрного Університету перестало бути функцією Міністерства аграрної політики. З іншого боку, видатки на заходи "жовтої скриньки", на які правила СОТ накладають обмеження, мають зрости на 71% до 4,4 млрд. грн. Хоча Україна залишається в межах можливого обсягу сукупних заходів сукупної підтримки, збільшення обсягів "жовтої" скриньки показує, що знову

Підтримка вугільного сектора

	2003	2004	2005	2006 план	2007 проект
Покриття витрат, капітальні трансферти	1,9	2,9	2,3	3,1	3,6
Реструктуризація	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9
Інші	-	-	-	0,2	0,4
Всього	2,6	3,6	3,1	4,3	5,1

Джерело: Державне казначейство, власні розрахунки
Проект закону про Державний бюджет на 2007 рік 2007

Видатки на сільське господарство Державного бюджету України відповідно до правил СОТ



* видатки передбачені проектом бюджету
Джерело: оцінка ІЕД

³ Відповідно до чинною бюджетної класифікації, видатки розвитку включають видатки на наукову, інвестиційну, та інноваційну діяльність.

⁴ Постанова КМУ "Про Затвердження Програми "Українське Вугілля"" №1205 від 19 вересня 2001 року

⁵ Постанова КМУ "Про затвердження Порядку фінансування вугледобувних підприємств, які повинні бути підготовлені до ліквідації" #223 від 28 лютого 2002 р. Визначає правила розподілу коштів на реструктуризацію.



планується відкласти реформу механізмів надання підтримки сільському господарству.

26. Уряд традиційно надає підтримку вугільному та аграрному секторам. Однак збільшення державної підтримки запропоноване проектом бюджету на 2007 р. пов'язано з більш дорогими та найменш ефективними субсидіями та відкладає реформи.

Соціальна політика та соціальні видатки

27. Проект закону передбачає на 2007 рік подальше підвищення соціальних стандартів, включаючи мінімальну заробітну плату, прожитковий мінімум, мінімальну пенсію та інші соціальні платежі. Однак темпи зростання соціальних стандартів будуть повільнішими за темпи 2004-2006 рр. Деякі з видів соціальних платежів навіть знизяться в реальному виразі. Це означає відхід уряду від популістської соціальної політики минулих років та спробу подолати проблеми викликані такою політикою.

28. Надання соціальних пільг та соціальної допомоги має стати адресним, що є позитивним кроком, передбаченим у проекті. Адресність має декілька рис. По-перше, лише особи з доходами нижчими, за 1,4 розмірів прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб, матимуть право на отримання соціальних пільг і виплат. По-друге, суму допомоги обмежено рівнем забезпечення прожиткового мінімуму. Однак, проект закону надає Кабінету Міністрів повноваження по визначенню розмірів окремих видів соціальної допомоги і пільг, хоча їх вже встановлено в чинним законодавством.

Балансування бюджету Пенсійного фонду

29. З метою балансування бюджету Пенсійного фонду одночасно із фінансуванням попередньо підвищених пенсій, уряд планує вжити декількох заходів, які включають підвищення внеску, що сплачується роботодавцем до 33,2% від суми оплати праці (з 31,8% у 2006 р.); обмеження розміру пенсій працюючим пенсіонерам до двох розмірів прожиткового мінімуму; встановлення межі на пенсії, що сплачуються відповідно до деяких державних пенсійних програм, як-то пенсії державним службовцям та суддям, на рівні 12 мінімальних пенсій. Разом з тим, планується зменшити шкідливий для інвестицій пенсійний збір на операції з купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти на 0,3 відсоткових пунктів до 1,0%.⁶

30. Проект бюджету передбачає збільшення трансферту до Пенсійного фонду до 20,9 млрд. грн. (13,6% від сукупних видатків Державного бюджету). Таке підвищення пояснюється передачею додаткової функції Пенсійному фонду, а саме виплату пенсій військовим пенсіонерам та суддям у відставці. На виконання цього завдання Фонд повинен отримати 10,3 млрд. грн. Іншу частину трансферту передбачено для фінансування пенсій, які встановлено за різними державними пенсійними програмами. Окрім цього, як і минулого року, Пенсійний фонд отримуватиме додатковий трансферт, який компенсуватиме йому втрати від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки по сплаті збору на обов'язкове пенсійне страхування (1,4 млрд. грн.). Всі ці фактори роблять розмір трансферту до Пенсійного фонду значним, хоча він і не спричинений дефіцитом Пенсійного фонду.

31. Щоб забезпечити вищі доходи до Пенсійного фонду та до фондів соціального страхування, планується підвищити максимальну суму фактичних витрат на оплату праці, з якої сплачуються страхові внески, з 10 до 15 прожиткових мінімумів, визначених для працездатних осіб. Однак, малоімовірно, що результатом такого підвищення стануть значні додаткові доходи.

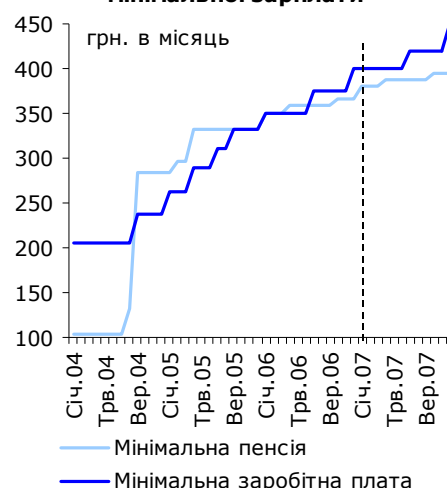
Мінімальний прожитковий мінімум у 2007 році (грн.)

	3 1го січня	3 1го квітня	3 1го жовтня
Загальний показник	492	501	510
Діти віком до 6 років	434	442	450
Діти віком від 6 до 18 років	558	568	579
Працездатні особи	525	535	548
Особи, які втратили працездатність*	380	387	395

Джерело: Проект закону Про Державний Бюджет на 2007 рік (внесений КМУ 15 вересня 2005 року)

* розмір мінімальної пенсії

Розмір мінімальної пенсії та мінімальної зарплати



Джерело: Законодавчі акти України

⁶ Див. Консультативну роботу Інституту V7 The pension funds tax on purchases of non-cash foreign currency: Time to go by R. Giucci, V. Bigdai.



32. Отже, проект закону передбачає заходи щодо зменшення дефіциту бюджету Пенсійного фонду. Однак, використання деяких з них є досить суперечливим. Підвищення внеску на Пенсійне страхування, який на сьогодні становить більше ніж 80% сукупного розміру нарахувань на заробітну плату, надає неправильні сигнали бізнесу. Така політика також суперечить оголошеним намірам уряду щодо зменшення податкового навантаження. Межа на пенсії, що сплачуються відповідно до різних державних пенсійних програм, є високою порівняно із середньою пенсією в Україні. Зменшення пенсійного збору на операції з купівлі-продажу безготівкової валюти не є достатнім для зменшення інвестиційних бар'єрів. Отже, заходи, які планується вжити для балансування бюджету Пенсійного фонду, здаються не достатніми в довготерміновому періоді.

Зменшення видатків фондів соціального страхування

33. З метою уникнути підвищення частки тіньової економіки та ще більшого тягаря від нарахувань на заробітну плату через підвищення внеску на обов'язкове пенсійне страхування, планується компенсувати підвищення останнього скороченням внесків до інших соціальних фондів та зменшенням їх видатків.

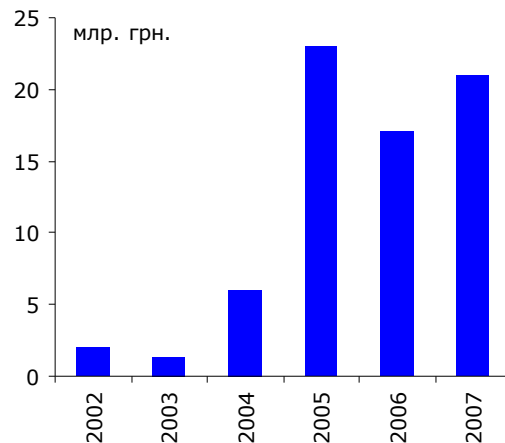
34. Внесок на страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності планується зменшити на 1,4 відсоткових пунктів до 1,5%. Одночасно, повноваження Фонду страхування з тимчасової втрати працездатності будуть обмежені. По-перше, у 2007 році Фонд не буде сплачувати одноразову допомогу по народженню дитини. Натомість, ця допомога виплачуватиметься тим, хто має на неї право, за рахунок субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам. По-друге, передбачається, у 2007 році лікарняні будуть виплачуватись протягом 30, а не 75, днів. Однак відповідне зменшення витрат може бути недостатнім для компенсації різкого скорочення внеску на страхування, що, в свою чергу, може призвести до виникнення незапланованого дефіциту коштів або невиконаних зобов'язань.

35. Проект містить заходи, які вирішують проблеми в поточному режимі та мають на меті зменшення видатків Фонду страхування на випадок безробіття в той час, як не плануються заходи щодо підвищення ефективності активних заходів сприяння зайнятості. По-перше, планується виплачувати допомогу по безробіттю протягом 9 місяців, хоча Законом "Про зайнятість" цей термін обмежується 12тма місяцями, що відповідає міжнародній практиці. По-друге, виплату пенсій особам, які пішли на пенсію на 1,5 роки раніше відповідно до схем раннього виходу на пенсію, буде призупинено, якщо такі особи продовжують працювати.⁷ Цей крок може розглядатись як позитивний, оскільки може зменшити витрати Фонду. З іншого боку, ця зміна суперечить положенням українського законодавства.

36. Планується відновити стару практику фінансування Фондом страхування на випадок безробіття програми створення нових робочих місць працівникам вугільного сектора, які вивільняються у зв'язку із закриттям шахт. У 2007 році планується витратити на цю програму 130 млн. грн. Проблема полягає в непрозорості виконання цієї програми. Відповідно до міжнародного досвіду такі програми повинні радше фінансуватись за рахунок податків, а не покриватись страховими внесками.

37. Отже, щоб балансувати бюджет Пенсійного фонду, а також профінансувати додаткові державні програми, уряд намагається скоротити деякі види соціальної допомоги, що фінансуються за рахунок фондів соціального страхування. Така політика не здається добре організованою, оскільки не передбачає заходи підвищення ефективності роботи фондів.

Трансферт Державного бюджету Пенсійному фонду



Джерело: закони про Державний бюджет на 2002-2006 рр., проект закону про Державний бюджет на 2007 р.

Нарахування та відрахування від заробітної плати, 2007 р.

	Нарахування на заробітну плату (%)	Відрахування на заробітну плату (%)	Сукупні відрахування/нарахування (%)
<i>Внески на соціальне страхування (не вкл. внески на страхування від нещасних випадків)</i>	36,0	2,0-3,5	39,5
Пенсійний фонд	33,2	0,5 – 2,0*	33,7-35,2
Фонд страхування на випадок тимчасової втрати працездатності	1,5	0,5-1,0*	2,5
Фонд страхування на випадок безробіття	1,3	0,5	1,8
Фонд страхування від нещасних випадків	0,66-13,6**	0,0	0,66-13,6**

* нижчий рівень внесків сплачується працівниками із рівнем заробітної плати, нижчою за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб, а вищий внесок сплачується тими, чия заробітна плата вища, за прожитковий мінімум.

** ставка внеску залежить від рівня професійного ризику
Джерело: Закон про розмір внесків на обов'язкове соціальне страхування, проект Закону про Державний бюджет на 2007 р.

⁷ Відповідно до Закону, пенсії таким особам сплачуються Пенсійним фондом з відповідною компенсацією йому з Фонду страхування на випадок безробіття.

**Міжбюджетні відносини: Крок до децентралізації?**

38. Очікується, що доходи місцевих бюджетів, не враховуючи трансфертів, зменшаться у 2007 р. по відношенню до ВВП і до доходів зведеного бюджету. Це пов'язано з кількома факторами. По-перше, доходи місцевих бюджетів мають низьку еластичність та часто прив'язані до фіксованих параметрів. Наприклад, податкові зобов'язання з плати за землю часто визначаються фізичним розміром земельної ділянки, а не її вартістю. Більше того, повністю не використовується потенціал місцевих доходів. Додатково, планується скоротити перелік місцевих податків та скасувати податки з низьким потенціалом доходів.

39. В той же час, заплановані доходи від податку на доходи фізичних осіб – основного джерела доходів місцевих бюджетів – збільшуються з 4,4% до 4,7% ВВП. Це пояснюється зміною ставки податку з 13% до 15% та передбачено чинним законодавством. Вищі доходи від податку на доходи фізичних осіб частково компенсують скорочення інших доходів місцевих бюджетів та підтримують їх фінансову спроможність у виконанні делегованих повноважень. Проте, це не вирішує проблему вкрай обмеженої доходної автономії місцевих бюджетів та низьку ефективність виконання власних повноважень.

40. Місцеві бюджети в значній мірі залежать від трансфертів з Державного бюджету. Обсяг цих трансфертів становитиме 6,5% ВВП у 2007 р. Проте, механізм розподілення інвестиційних субвенцій та додаткових дотацій вирівнювання місцевим бюджетам не встановлено. Це робить розподілення коштів непрозорим та підвищує нестабільність, таким чином погіршуючи ефективність видатків місцевих бюджетів.

41. Незважаючи на заплановане зменшення розподілення частки ВВП через видатки центрального бюджету, очікується, що у 2007 р. частка видатків місцевих бюджетів у ВВП залишиться на рівні 14,4%, що є співставним з параметрами 2006 р. Це, звичайно, вказує на значну роль місцевих бюджетів. Проте, це не пов'язано із подальшою децентралізацією. Частка видатків місцевих бюджетів, що має фінансуватись за рахунок власних та закріплених доходів та дотацій вирівнювання, зменшується з 72% у 2006 році до 64% у 2007 році. Значна частка видатків місцевих бюджетів у ВВП в значній мірі визначається збільшенням субвенцій на фінансування соціальних виплат.

42. Підсумовуючи, збільшення ставки податку на доходи фізичних осіб допомагає компенсувати скорочення інших доходів. Проте, трансферти з центрального бюджету залишаються важливим джерелом фінансування місцевих повноважень. Відносно збільшення ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті пов'язане із збільшенням субвенцій, а не з подальшою децентралізацією. Більше того, механізми розподілення великих трансфертів непрозорі та вимагають встановлення та запровадження додаткових законодавчих положень.

Державний борг та фінансування дефіциту

43. Дефіцит Державного бюджету заплановано на рівні 15,1 млрд. грн., що становить 2,6% від ВВП. Близько 5 млрд. грн. або ж одну третю цієї суми передбачено профінансувати за рахунок запозичень. На кінець 2007 р., державний борг досягне 76 млрд. грн. або ж 12,8% від ВВП. Очікуване співвідношення боргу до ВВП є в безпечних для економіки межах. Одночасно, майже дві треті боргу складають зовнішні запозичення, що робить структуру боргу чутливою до ризиків обмінного курсу.

Приватизація у 2007 р.

44. Відповідно до проекту бюджету на 2007 р. планується отримати приватизаційні надходження на рівні 10,0 млрд. грн. На разі передбачається, що у 2007 р. буде приватизовано

Показники місцевих бюджетів % ВВП

	2005	2006	2007
Доходи	7.1	7.6	7.3
Доходи (без між бюджетних трансфертів)	6.8	7.4	6.6
Всього трансфертів до місцевих бюджетів	5.5	6.6	6.5
Видатки	12.6	14.5	14.4

Джерело: розрахунки ІЕД, Звіти Казначейства, Проект закону Про Державний бюджет 2007

Показники місцевих бюджетів % зведеного бюджету

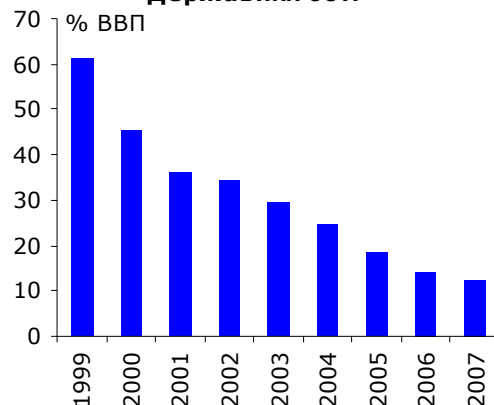
	2005	2006	2007
Доходи місцевих бюджетів/Доходи зведеного бюджету	22,6	23,1	24,1
Доходи місцевих бюджетів не враховуючи трансферти /Доходи зведеного бюджету	21,5	22,2	21,8
Видатки місцевих бюджетів/Видатки зведеного бюджету	37,8	40,5	43,5

Source: Звіти Казначейства, Проект закону про Державний бюджет на 2007 рік 2007 (поданий КМУ 15 вересня 2006 р.)

Державні запозичення та погашення боргу Проект бюджету 2007

	млрд. грн.	% ВВП
Запозичення	11,6	1,9
Внутрішні	3,8	0,6
Зовнішні	7,8	1,3
Погашення	6,7	1,1
Внутрішні	2,5	0,4
Зовнішні	4,2	0,7

Джерело: Проект закону про Державний бюджет на 2007 рік 2007 (попаний КМУ 15 вересня 2006 р.)

Державний борг

Джерело: Державне Казначейство, Проект Закону про Державний бюджет



близько 500 державних компаній. Перелік цих компаній включає сільськогосподарські, видавничі організації, підприємства по виробництву консервованої продукції, шахти та інші невеликі компанії. Отже, план приватизації є потенційно ризиковим, оскільки підготовка великої кількості тендерів вимагає часу, в той час як ціна продажу підприємств, якщо визначена не на рівні ринкової, залишається невизначеною до кінця тендеру.

45. Альтернативний шлях отримання 10,0 млрд. грн. полягає в продажу декількох великих пакетів акцій, які називають "блакитні фішки" в секторах телекомунікацій, машинобудування, енергетики, металургії та хімічній галузі. Однією з можливостей виконати план приватизації у 2007 р. є продаж Укртелекому. Приватизацію цієї компанії відклали декілька разів. На сьогодні, ринкова вартість компанії оцінюється у сумі 3,5 млрд. доларів США або 17,7 млрд. грн., що є вдвічі вище, ніж приватизаційний план на 2007 рік. Слід зазначити, що сума надходжень у великій мірі залежить від прозорості тендеру.

46. Традиційно, процес приватизації є надзвичайно політизованим. Отже, його швидкість та ефективність в більшій мірі залежатимуть від рішень уряду. Стратегія сьогоднішнього уряду обіцяє пришвидшити процес трансформації власності.

Висновки

47. Проект закону про Держаний бюджет на 2007 рік представляє спробу вирішити проблеми, викликані популістською політикою попередніх років в поточному режимі, таким чином, погіршуючи прозорість суспільних фінансів та створюючи загрозу майбутньому економічному зростанню.

48. Позитивними рисами доходної частини бюджету є його ґрунтування на реалістичних макроекономічних припущеннях та спроба розширити базу оподаткування, зокрема, шляхом запровадження 12% ПДВ для сільського господарства.

49. Позитивне враження погіршене звуженням податкової бази, викликане поверненням пільгового податкового режиму СЕЗ. Останнє створює підстави для уникнення від сплати податку та низької ефективності використання ресурсів. Крім того, уряд продовжує заміщувати фінансування реформ вугільного та аграрного секторів наданням субсидій, що не узгоджується з метою підвищення конкурентоспроможності цих секторів.

50. Необхідність фінансувати підвищені соціальні зобов'язання та затримка у запровадженні реформ призвела до вирішення проблем в поточному режимі шляхом внесення чисельних змін в податкове законодавство, що не узгоджується з цілями стабільності та передбачуваності.

51. Позитивною рисою видаткової частини проекту бюджету є запровадження адресності виплат із соціальної допомоги та пільг, що підвищує ефективність програм соціальної підтримки. Одночасно, проект передбачає обмеження деяких соціальних виплат, включаючи виплату допомоги по безробіттю, тимчасовій непрацездатності та пенсій. Це ускладнює оцінку підвищення соціальних стандартів у 2007 р. Крім того, такі обмеження суперечать економічним принципам та міжнародним стандартам.

52. Виконання бюджету у 2007 р. має декілька ризиків. По-перше, зовнішні шоки можуть змінити економічну ситуацію, та, таким чином, ставлять під питання макроекономічні показники, на яких ґрунтується бюджет. Більш того, доходи бюджету можуть бути нижчими, за заплановані показники, через зловживання, пов'язані із запровадженням пільг. Крім того, підвищення соціальних стандартів – зокрема, зміна критерію визначення осіб, які мають право на отримання допомоги при народженні дитини – під час обговорення проекту Державного бюджету у Верховній Раді може розбалансувати бюджет.

Надходження від приватизації



Джерело: Державне казначейство

Показники Державного бюджету (% ВВП)

	2006 % ВВП	2007 % ВВП	Різниця % ВВП
Загальнодержавні функції	9,8	9,8	-0,05
Оборона	1,5	1,4	-0,06
Громадський порядок	2,5	2,6	0,06
Економічна діяльність	3,9	3,8	-0,13
Охорона здоров'я	0,8	0,9	0,06
Культура та освіта	2,7	2,6	-0,08
Соціальний захист та соціальне забезпечення	6,1	4,4	-1,73
Трансферти місцевим бюджетам	6,6	6,5	-0,14
Всього видатків	27,7	25,8	-1,89

Джерело: розрахунки ІЕД, Звіти Казначейства, Проект закону Про Державний бюджет 2007, Закон про Державний бюджет 2006