



Проект Закону Про Державний Бюджет – 2008: бюджет виборів

- Макроекономічні припущення, на яких ґрунтується проект бюджету на 2008 рік, є достатньо реалістичними.
- Внутрішній попит залишатиметься рушійною силою економічного зростання.
- За оцінками ІЕД, план доходів Державного бюджету на 2008 рік є реалістичним. Доходи складуть 23,6% від ВВП.
- Проект Державного бюджету на 2008 рік ґрунтується на змінах у податковому законодавстві, які будуть прийняті окремим законопроектом.
- За оцінками ІЕД, податкові зміни є менш радикальним, ніж минулорічні, але вони знижують фіскальну прозорість.
- Ключовою є пропозиція запровадження інноваційно-інвестиційних податкових пільг, що може викривити інвестиційні стимули для підприємств.
- У Державному бюджеті 2008 року планується зменшення частки видатків у ВВП на 0,7 відсоткових пунктів до 25,6%.
- Видаткова політика й надалі буде переважно спрямованою на фінансування поточних витрат.
- План капітальний витрат прив'язується до приватизаційних надходжень, що не є економічно обґрунтованим.
- Сумнівним залишається економічне обґрунтування державної підтримки вугільного та аграрного секторів.
- Планується подальше підвищення соціальних стандартів.
- Дефіцит Державного бюджету планується в безпечних для економіки межах на рівні 2,3% від ВВП.
- Надходження від приватизації заплановано на рівні 9,04 млрд. грн.
- Формування уряду коаліцією БЮТ та «Нашої України – Народної самооборони» може призвести до повного перегляду проекту Державного бюджету на 2008 рік.

В цій роботі ми аналізуємо проект Закону про Державний бюджет на 2008 рік, який уряд подав до Верховної Ради 14 вересня 2007 року. Аналіз законопроекту ускладнюється відсутністю оприлюдненої пояснювальної записки, що знижує фіскальну прозорість та суперечить положенням Бюджетного кодексу.

Параметри проекту Закону Про Державний бюджет 2008

Доходи/ВВП: 23,6%

Видатки/ВВП: 25,6%

Дефіцит/ВВП: 2,3%

Борг/ВВП: 13,6%

Макроекономічний прогноз

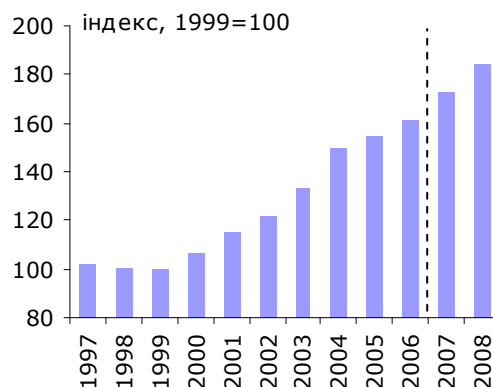
1. Відповідно до прогнозу Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД), у 2008 році реальне зростання ВВП залишиться досить високим і складе 6,7%. Цей показник є дещо нижчим за офіційний прогноз (7,2%). Водночас, Інститут прогнозує вище зростання цін наступного року. Так, за оцінками ІЕД індекс споживчих цін рівні зросте на більш ніж на 10,0% у вимірі грудень до грудня за 2008 рік, в той час як офіційний прогноз складає 6,8%.

2. Через розбіжності в прогнозованих рівнях зростання реального ВВП та інфляції, а також в оцінках номінального ВВП на 2007 рік, прогноз номінального ВВП на рівні 854 млрд. грн., зроблений ІЕД, є на 44 млрд. грн. вищим за офіційні показники, на яких ґрунтується Державний бюджет.

3. Очікується, що внутрішній попит залишиться рушійною силою економічного зростання у 2008 році. За оцінками ІЕД, у 2008 році споживання домогосподарств зросте на майже 9%, якщо не відбудеться ніяких кардинальних змін в соціальних трансферах після виборів. Вищі соціальні виплати можуть до певної міри сприяти збільшенню реального споживання, однак також додадуть до інфляційного тиску, який на сьогодні вже є високим через зростання цін на продовольчі товари на тлі низького врожаю та високих світових цін.

4. За оцінками ІЕД, зростання інвестиційної активності у 2008 році буде стабільним. Прогнозується, що реальне валове нагромадження основного капіталу зросте на близько 20%. Потреба у енергозберігаючих технологіях та заміні застарілого обладнання, а також зростаючий внутрішній та зовнішній конкурентний тиск стимулюватимуть інвестиційну активність.

Валовий внутрішній продукт



Джерела: Держкомстат, власні розрахунки

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>



5. Втім, є кілька важливих ризиків, які можуть завадити інвестиційній активності. По-перше, це політичний ризик, пов'язаний з початком та ефективністю роботи нового парламенту та уряду. Це може затягнути період законодавчої кризи, що негативно вплине на інвестиційні рішення. По-друге, світова фінансова криза може призвести до подорожчання запозичень для українських компаній, ускладнивши залучення необхідних коштів. Зниження інвестиційної активності негативно вплине на зростання реального ВВП у 2008 році.

6. Збільшення внутрішнього попиту задовольнятиметься за рахунок як подальшого розширення внутрішнього виробництва, так і за рахунок імпорту. Інститут прогнозує, що темпи зростання імпорту товарів та послуг продовжуватиме перевищуватимуть темпи зростання експорту. Це призведе до збереження від'ємного сальдо у торгівлі товарами та послугами. Зокрема реальний експорт збільшиться на близько 5%, в той час як імпорт зросте на майже 13%.

7. Прогноз щодо зовнішнього сектора базується на припущенні, що наприкінці 2007 року Україна завершить переговори з СОТ та стане членом організації на початку 2008 року. Членство у СОТ призведе до зниження імпортних тарифів на продукцію сільськогосподарства та харчові продукти, які на сьогодні є найбільш захищеними. Водночас, Україна отримає кращий доступ до світових ринків, наприклад, буде знято кількісні обмеження на торгівлю металами. Також припускається, що світові ціни на такі товари, як метал та продукція хімічної галузі, залишаться високими, що підтримає український експорт та частково нівелюватиме наслідки подорожчання імпортного газу.

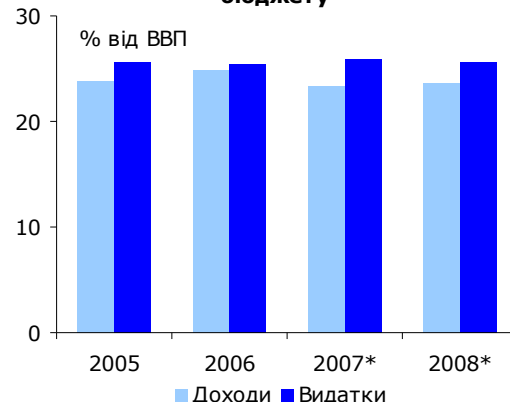
8. Отже, макроекономічний прогноз, на якому базується проект Державного бюджету на 2008 рік, можна оцінити як досить реалістичний. Певна переоцінка темпів економічного зростання, ймовірно, нівелюється вищим, ніж офіційно прогнозується, інфляційним податком. Однак, крім традиційних зовнішніх ризиків, таких як високі ціни на газ та значне зниження світових цін на метали та попиту, сьогодні Україна стикається з рядом нових важливих викликів. Зокрема, тривалий період політичної невизначеності може негативно вплинути на інвестиційні рішення. Також перед українськими підприємствами може постати проблема подорожчання та зниження пропозиції капіталу через світову фінансову кризу. Обидва фактори можуть загальмувати інвестиційну активність в 2008 році, негативно вплинути на економічне зростання та, відповідно, макроекономічне підґрунтя Бюджету.

Доходи Державного бюджету: Загальний огляд

9. Проект Державного бюджету на 2008 рік ґрунтується на зміні окремих положень законодавства з питань оподаткування, що суперечить положенням Бюджетного кодексу. Ці зміни планується винести в окремий законопроект.ⁱ Вони є менш радикальними, ніж у 2007 році, проте знижують фіскальну прозорість. Планується, що зміни торкнуться податку на прибуток підприємств, ПДВ, податку на доходи фізичних осіб, а також акцизів.

10. Доходи Державного бюджету на 2008 рік заплановано на рівні 191,1 млрд. грн., що на 18,0% вище за план доходів на 2007 рік. Передбачається, що доходи по відношенню до ВВП незначно скоротяться порівняно із попереднім роком (на 0,2 відсоткових пунктів) і становитимуть 23,6%. Відповідно до прогнозу податкових доходів ІЕД,ⁱⁱ офіційний план доходів є реалістичним. Проте існують ризики його виконання, а саме повільніше економічне зростання та зловживання, пов'язані із запровадженням певних податкових пільг. Великою є імовірність підвищення плану доходів під час бюджетного процесу.

Доходи та видатки Державного бюджету



* план уряду.

Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік із змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік.

Структура доходів Державного бюджету (% від ВВП)

	2007	2008	Різниця
Податок на прибуток підприємств	4,2	4,7	0,5
ПДВ	9,6	9,4	-0,2
Акцизи	1,5	1,5	0,0
Міжнародна торгівля	1,2	1,4	0,1
Інші податки	2,1	1,7	-0,3
Доходи від власності та підприємницької діяльності	0,4	0,8	0,4
Доходи від операцій з капіталом	0,2	0,6	0,4
Всього доходів	23,4	23,6	0,2

Джерело: Закон про Державний бюджет на 2007 рік,



11. Структура доходів майже не зміниться. Основним джерелом доходів залишиться ПДВ (39,8% від доходів Державного бюджету). Частка доходів від податку на прибуток підприємств зростає на 2,1 відсоткових пунктів (до 19,8%), що пояснюється очікуваним продовженням економічного зростання.

Зміна законодавства з питань оподаткування

12. Однією із найважливіших запланованих змін є запровадження інноваційно-інвестиційних податкових пільг, які складатимуться з декількох компонентів. По-перше, це зниження податку на прибуток підприємств на 5 відсоткових пунктів (до 20%) на придбання нових основних фондів груп 2 та 3 (за виключенням легкових автомобілів)ⁱⁱⁱ, які будуть списані (використані) протягом 3 років. По-друге, на затверджені урядом інноваційно-інвестиційні проекти буде надаватися відстрочка сплати податкових зобов'язань у вигляді податкового кредиту на строк реалізації такого проекту (але не більше ніж на три роки) в розмірі, що не перевищує суми інвестицій. Відсотки за користування кредитом становитимуть 50% облікової ставки НБУ. Цей крок може розглядатись як спроба активізувати інвестиційну діяльність та зменшити податкове навантаження на підприємців. Однак викликає питання прозорість надання цих пільг урядом. Більш того, надання таких пільг окремим підприємствам може знизити конкурентоспроможність інших інвесторів. Також обмеження груп основних фондів при наданні податкового кредиту може викривити інвестиційні рішення та структуру основних фондів суб'єкта підприємницької діяльності.

13. Планується п'ятирічне звільнення від сплати податків фізичних осіб – підприємців, які не використовують найману працю (за виключенням членів їхньої родини) та чия річна виручка не перевищує 100 тис. грн. (враховуючи доходи сім'ї). При цьому з метою уникнення можливих зловживань із цією схемою оподаткування значно обмежується перелік видів діяльності та типів податків, на які розповсюджується ця норма. Найбільш ймовірно, економічний вплив такого кроку буде недостатнім для покращення функціонування малого бізнесу.

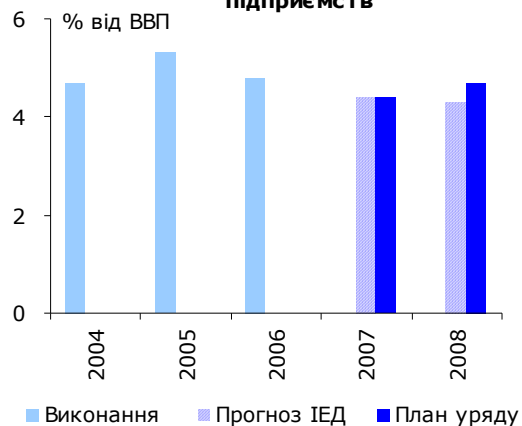
14. У 2008 році планується запровадити новий механізм визначення бази оподаткування доходів фізичних осіб, отриманих від операцій з нерухомістю. Замість сплати 5% з доходу, одержаного при продажу двох і більше об'єктів нерухомості впродовж року, цей податок планують стягувати з прибутку, який обчислюватиметься як різниця між ціною продажу й ціною придбання. Передбачено щорічне зменшення на 10% бази оподаткування для врахування зростання цін на житло. Ризиком є продовження ухилення від сплати податку шляхом зниження вартості нерухомості. Водночас зниження оподаткування може сприяти виходу з тіні, що частково компенсує скорочення бази оподаткування.

15. Задля покращення адміністрування ПДВ у 2008 році планується запровадити обов'язкове подання податкової звітності в електронному вигляді для підприємств з річною виручкою більше 1 млн. грн. На сьогодні вже понад 25% підприємців перейшли на цю систему добровільно.

16. Проблемним компонентом законодавства щодо ПДВ є збереження нульової ставки ПДВ для сільськогосподарських підприємств, незважаючи на вимогу СОТ про запровадження недискримінаційного оподаткування (що означає однакову ставку ПДВ для національних виробників та імпортерів). Зволікання із запровадженням ПДВ для цих підприємств позбавляє бюджет додаткового джерела доходів та не дозволяє вирівняти податковий тягар між економічними суб'єктами.

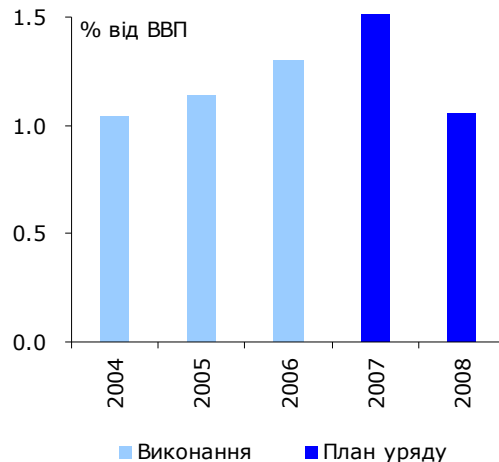
17. На 2008 рік планується підвищити лише рентну плату за природний газ, який використовується не для потреб населення. Інші ставки рентних платежів для видобування корисних копалин (включаючи нафту та газ) залишаться на рівні 2007

Доходи від податку на прибуток підприємств



Джерело: Звіти Державного Казначейства, прогноз ІЕД, Закон про Державний бюджет 2007 зі змінами, Проект закону про Державний бюджет 2008.

Доходи від рентних платежів



Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік.

Структура доходів Державного бюджету від рентних платежів

(млрд. грн.)

	2007	2008	Різниця
Рентна плата за нафту	3,7	3,7	0,2%
Рентна плата за природний газ	1,0	1,0	1,8%
Рентна плата за транзитне транспортування природного газу	3,8	2,4	-36,7%
Рентна плата за газовий конденсат	1,1	1,1	-1,6%
Рентна плата, разом	9,9	8,6	-13,8%

Джерело: Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект Закону про Державний бюджет на 2008 рік.



року. Водночас, передбачається, що надходження від рентних платежів скоротяться на 14% порівняно із планом 2007 року через зменшення доходів від плати за газовий конденсат, що видобувається в Україні, та плати за транзитне транспортування природного газу. Це пояснюється очікуваним продовженням тенденцій 2007 року щодо зменшення обсягів газотранспортних потоків через Україну, а також скороченням обсягів внутрішнього споживання газу за рахунок жорсткішої політики у сфері енергозбереження. Останнє викликає сумніви з огляду на брак енергозберігаючих технологій на підприємствах.

18. Отже, показники доходів бюджету є достатньо реалістичними, проте уряд продовжує практику зміни податкового законодавства із порушенням Бюджетного кодексу. Водночас, у 2008 році передбачається деяке скорочення бази оподаткування. Таким чином, зростання доходів бюджету буде забезпечуватись насамперед за рахунок очікуваного економічного зростання, а також можливого посилення адміністративних заходів, зокрема позапланових перевірок.

Видатки Державного бюджету: загальний огляд

19. Видатки Державного бюджету на 2008 рік (без урахування надання кредитів) плануються на рівні 207,6 млн. грн., що на 18% вище за план 2007 року. Передбачається, що частка видатків Державного бюджету у ВВП зменшиться з 25,9% у 2007 році до 25,6% у 2008 році.

Капітальні видатки

20. На 2008 рік планується підвищити державні інвестиції в економіку (так звані видатки розвитку) на 40,0% порівняно із планом на 2007 рік до 37,5 млрд. грн. Водночас, варто зазначити, що термін «державні інвестиції» є досить широким поняттям і, окрім капітальних видатків, включає пільгове кредитування, державні гарантії та лізингові операції. Оскільки в Україні вищезазначені схеми за участю держави часто є непрозорими і неефективними, виникає ризик нецільового використання бюджетних коштів.

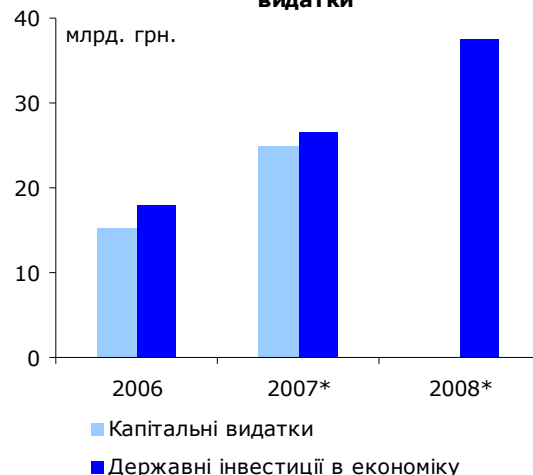
21. Недоліком законопроекту є відсутність даних щодо запланованої загальної суми капітальних видатків. Натомість, відомі витрати, які спрямовуються в певні сектори.

22. Зокрема, на 2008 рік передбачено значне зростання видатків на розвиток житлово-комунального господарства, які становитимуть 4,3 млрд. грн. Планується, що видатки буде спрямовано через місцеві бюджети головним чином на поточний ремонт та компенсацію збитків підприємствам житлово-комунального господарства. Однак фінансування відповідних програм планується здійснювати за рахунок надходжень від приватизації, що ставить під питання реальність його здійснення.

23. Надходження від приватизації також планується спрямувати на фінансування капітальних видатків в інших секторах, включаючи будівельну галузь (1,4 млрд. грн.) та обробну промисловість (2,5 млрд. грн.). Така стаття була присутня в першому проекті Державного бюджету на 2007 рік, але її було виключено під час бюджетного процесу. Фінансувати капітальні видатки за рахунок надходжень від приватизації не є економічно обґрунтованим, оскільки вони є одноразовим і нестабільним джерелом коштів, які можуть надійти лише в кінці року. Більш того, вони є джерелом фінансування дефіциту бюджету, а не джерелом спеціального фонду доходів, що ставить під сумнів саму ідею визначення статей видатків, на які їх буде витрачено.

24. У 2008 року передбачено спрямувати 3 млрд. грн. на підготовку до чемпіонату Європи з футболу в 2012 році. За рахунок цих коштів планується розпочати реконструкцію та будівництво спортивних стадіонів, тренувальних баз та інших об'єктів інфраструктури у містах проведення чемпіонату та на прилеглих до них територіях. Відсутність середньострокового

Державні інвестиції та капітальні видатки



* план уряду

Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік із змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік

Видатки Державного бюджету (% від ВВП)

	2007	2008*	Різниця
Загальнодержавні функції	2,8	2,6	-0,2
Оборона	1,5	1,3	-0,1
Громадський порядок	2,7	2,7	0,0
Економічна діяльність	4,2	4,3	0,0
Охорона здоров'я	0,9	0,9	-0,1
Культура та освіта	2,6	3,2	0,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	4,2	3,8	-0,4
Трансферти місцевим бюджетам	7,0	6,9	0,0
Всього видатків	26,4	26,2	-0,2

* Планові видатки, включаючи надані кредити.

Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік.



бюджетного планування в Україні ставить під питання ефективність фінансування відповідних програм у наступні роки.

Розвиток людського капіталу

25. В 2008 році передбачено збільшити фінансування сектора освіти на 37% до 20,7 млрд. грн. (2,5% від ВВП). Збільшення видатків, головним чином, пов'язано із підвищенням рівня заробітної плати, фінансуванням програм "Школа майбутнього", "Шкільний автобус", комп'ютеризації навчальних закладів та кредитування освітян.

26. Видатки на охорону здоров'я передбачено на рівні 7,1 млрд. грн., що на 11,8% більше, ніж заплановано на 2007 рік. При цьому передбачено можливість профінансувати за рахунок Державного бюджету закупівлю медичного обладнання на умовах фінансового лізингу на суму близько 7,0 млрд. грн. строком на 7 років. Фактично не визначається розподіл цієї суми по роках, а також чіткі напрями використання коштів, що ставить під сумнів ефективність цього заходу. Водночас, у 2008 році на фінансування закупівлі медичного обладнання передбачено лише 270 млн. грн.

Підтримка окремих секторів

27. Як і у 2007 році, у 2008 році уряд планує надавати значну державну допомогу окремим секторам, насамперед вугільному і аграрному. Надалі перевага надається прямим трансфертам підприємствам, що не є економічно обґрунтованою політикою в довгостроковому періоді.

28. У 2008 році передбачено збільшити фінансування вугільної галузі на 17% порівняно із 2007 роком до рівня 6,7 млрд. грн. Однак, як і раніше, більшу частину виділених коштів планують спрямувати на прямі субсидії вугледобувним підприємствам, в той час урядова програма розвитку вугільної галузі "Українське вугілля" передбачає виділення дотації вугледобувним підприємствам протягом 2006 – 2010 рр. на рівні не більше 23% від загальної суми фінансування.

29. У 2008 році видатки на фінансування програм підтримки аграрного сектора заплановано на рівні 12,9 млрд. грн., що на 60,9% більше порівняно із планом на 2007 рік. Передбачено збільшення частки видатків на заходи "зеленої скриньки", які не обмежуються правилами СОТ, на 49,1% до 6,8 млрд. грн. Водночас, планується підвищити видатки на заходи "жовтої скриньки", на які правила СОТ накладають обмеження, на 77,6% до 6,2 млрд. грн. Хоча Україна залишається в межах можливого обсягу заходів сукупної підтримки, таке збільшення фінансування "жовтої" скриньки свідчить про чергове відкладення реформи механізмів надання підтримки сільському господарству. Тобто уряд знову надає перевагу таким заходам державної підтримки як підтримка цін, прямі платежі та субсидії, зниження вартості засобів виробництва, тощо, які не сприяють підвищенню ефективності сільськогосподарського виробництва.

30. Проект бюджету ґрунтується на відміні мораторію на продаж землі сільськогосподарського призначення. Відповідно, для покращення регулювання ринку землі планується виділити 445,2 млн. грн. Державному агентству земельних ресурсів України. 69,9% від цієї суми планується спрямувати на покращення управління у сфері земельних ресурсів. Решту коштів буде витрачено на проведення земельної реформи, надання кредитів на розвиток системи кадастру, тощо.

31. Отже, за оцінками Інституту на 2008 рік не передбачено значного збільшення капітальних видатків у структурі видатків Державного бюджету. При цьому значну їх частку планується профінансувати за рахунок нестабільного джерела - надходжень від приватизації - що ставить під питання їх фінансування. Заплановане збільшення видатків на освіту та охорону здоров'я пояснюється, насамперед, підвищенням рівня оплати праці в цих

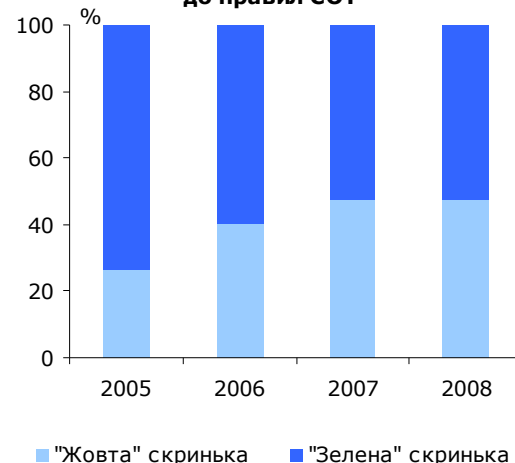
Підтримка вугільного сектора

(млрд. грн.)

	2005	2006	2007 план	2008 проект
Покриття витрат, капітальні трансферти	2,3	3,1	4,4	5,4
Реструктуризація	0,8	0,8	0,8	0,8
Інші	-	0,2	0,3	0,3
Всього	3,1	4,1	5,6	6,5

Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік.

Видатки на сільське господарство Державного бюджету України відповідно до правил СОТ



Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік.



секторах. Як і у попередні роки, уряд надає підтримку вугільному та аграрному секторам. При цьому, низька прозорість фінансування та надання переваги прямим субсидіям знову відкладає запровадження необхідних реформ.

Соціальна політика та соціальні видатки

32. У 2008 році передбачається подальше підвищення соціальних стандартів, включаючи мінімальну заробітну плату, прожитковий мінімум, мінімальну пенсію та інші соціальні платежі. Темпи підвищення соціальних стандартів є подібними до темпів 2007 року.

33. Хоча і передбачається зростання прожиткового мінімуму, насправді важливі виплати соціальної допомоги залишатимуться на низькому рівні. Зокрема, при виплаті допомоги малозабезпеченим сім'ям надалі замість розміру прожиткового мінімуму застосовуватиметься рівень забезпечення прожиткового мінімуму. Отже, суттєво обмежується коло домогосподарств, які мають право на допомоги, і розмір самих виплат.

34. Протягом року планується поступово підвищити розмір мінімальної заробітної плати із 460 грн. в грудні 2007 року до 565 грн. в грудні 2008 року, що становитиме 90,3% від прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Відповідно до законодавства з 1 січня 2009 року мінімальна заробітна плата повинна дорівнювати розміру цього прожиткового мінімуму.

35. Щоб підвищити рівень оплати праці в бюджетному секторі та поглибити її диференціацію відповідно до кваліфікації працівників, передбачається запровадити третій етап Єдиної тарифної сітки з листопада 2008 року. Варто зазначити, що у своїх Соціальних ініціативах Президент наголошував на необхідності повного впровадження Єдиної тарифної сітки на початку року. Отже, якщо коаліцію створять пропрезидентські партії, можна очікувати, що вимогу Президента буде виконано, що вимагатиме додаткового фінансування оплати праці в бюджетному секторі на рівні не менше 5,0 млрд. грн.

36. У 2008 році передбачається підвищити виплату при народженні дитини із диференціацією її розміру залежно від кількості дітей в родині. Допомогу виплачуватимуть протягом певного періоду часу. Такий крок покликаний покращити демографічну ситуацію в Україні, яка характеризується від'ємним природним приростом населення. Водночас, як свідчить попередній досвід щодо підвищення цієї виплати, цей крок не є достатнім. Уряду слід також вживати заходів щодо підвищення виплат по догляду за дитиною, а також запровадити реформи в секторах освіти, включаючи дошкільну освіту, та охорони здоров'я.

37. Вперше передбачено кошти на надання роботодавцям дотацій для забезпечення молоді першим робочим місцем в розмірі 50 млн. грн. Однак ефективність цих дотацій залежатиме від порядку їх надання.

38. У відповідь на рішення Конституційного Суду, уряд не включив до законопроекту положень щодо обмеження права окремих громадян на отримання певних пільг. Водночас, в законопроекті з'явилась стаття щодо того, що пільги окремим категоріям працівників виплачуватимуться в межах бюджетних асигнувань на утримання відповідних бюджетних установ. Це значно обмежує можливості фінансування цих пільг. Хоча пільги іншим категоріям населення не обмежуються в тексті закону, як це було зроблено в попередні роки, вони навряд чи будуть профінансовані, оскільки це вимагатиме фінансування, яке не співвідноситься із розміром бюджету.^{iv} Отже, у 2008 році процедура фінансування пільг залишатиметься непрозорою. Не передбачаються кроки щодо запровадження адресного надання соціальної допомоги.

Мінімальний прожитковий мінімум у 2008 році

(грн.)

	3 1го січня	3 1го квітня	3 1го жовтня
Діти віком до 6 років	508	516	528
Діти віком від 6 до 18 років	633	643	658
Працездатні особи	602	611	626
Особи, які втратили працездатність*	446	453	464
Загальний показник	564	573	586

* розмір мінімальної пенсії

Джерело: Проект закону Про Державний Бюджет на 2008 рік.

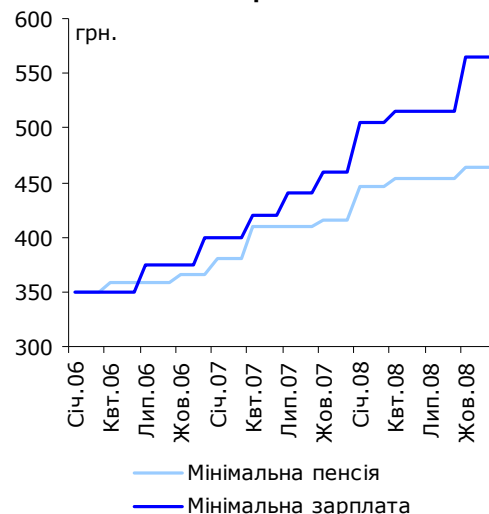
Рівень забезпечення прожиткового мінімуму

(грн.)

	2007	2008
Для працездатних осіб	121,0	133,0
Для непрацездатних осіб	170,5	187,5
Для інвалідів	181,5	200,0

Джерело: Закон про Державний бюджет на 2007 зі змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік.

Мінімальна пенсія та мінімальна заробітна плата



Джерело: Закони про Державний бюджет на 2006 та 2007 роки, проект Закону про Державний бюджет на 2008 рік.



39. Загалом підвищення соціальних стандартів та нові ініціативи уряду щодо соціальних видатків значною мірою пояснюються проведенням позачергових виборів до Верховної Ради. Зокрема в законопроекті знайшли відображення окремі положення передвиборчої програми Партії Регіонів. Можна очікувати, що під час бюджетного процесу соціальні видатки буде підвищено.

Балансування бюджету Пенсійного фонду

40. На 2008 рік передбачається збалансований бюджет Пенсійного фонду. На відміну від 2007 року не планується суттєвих змін пенсійного законодавства, окрім зменшення шкідливого для інвестицій пенсійного збору на операції з купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти на 0,5 відсоткових пунктів до 0,5%.

41. Крім того пропонується підвищувати пенсії на 2% від розміру пенсії за кожен додатковий рік трудового стажу понад необхідний (20 та 25 років для жінок і чоловіків відповідно). Це сприятиме поглибленню диференціації розміру пенсій, яку було зменшено після стрімкого підвищення мінімальної пенсії у 2004 році. Водночас, це суперечить положенню закону про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, який визначає підвищення пенсій в такому випадку на 1%.

42. Проект бюджету передбачає збільшення трансферту з Державного бюджету до Пенсійного фонду до 25,8 млрд. грн. (12,2% від сукупних видатків Державного бюджету). Зокрема, 12,7 млрд. грн. буде спрямовано на виплату пенсій військовим пенсіонерам та суддям у відставці. Водночас, заплановано скорочення трансферту на виплату пенсій, які встановлено за різними державними пенсійними програмами, що виглядає незрозумілим на фоні підвищення розміру пенсії. Як і в попередні роки, Пенсійний фонд отримуватиме додатковий трансферт, який компенсуватиме втрати від застосування платниками фіксованого сільськогосподарського податку спеціальної ставки по сплаті збору на обов'язкове пенсійне страхування (1,1 млрд. грн.). Отже, трансферт з Державного бюджету залишається значним, хоча і за збалансованого бюджету Пенсійного фонду.

Міжбюджетні відносини: реформа відкладається

43. На 2008 рік не передбачається кроків щодо підвищення ступеню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, розширення доходної бази місцевих бюджетів, чіткого розмежування видатків на виконання власних та делегованих повноважень та удосконалення методики розрахунку субвенцій, задекларованих в ухваленій урядом Концепції реформування місцевих бюджетів.

44. Передбачається, що доходи місцевих бюджетів без врахування трансфертів зменшаться у 2008 році на 0,1 відсоткових пунктів по відношенню до ВВП, хоча номінально вони зростуть і становитимуть 60,7 млрд. грн. Вищі номінальні доходи заплановано отримати завдяки більшим надходженням від податку з доходів фізичних осіб. Роль центрального уряду у формуванні доходів місцевих бюджетів надалі залишатиметься значною. Зокрема, розмір трансфертів до місцевих бюджетів у 2008 році планується на рівні 56,3 млрд. грн. або 6,9% від ВВП.

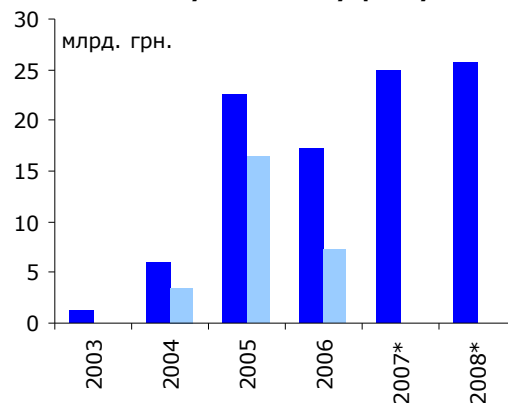
45. Планується, що доходи місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, збільшаться порівняно з 2007 роком на 39,7% (до 5,9 млрд. грн.). Це сприятиме покращенню фінансування програм місцевого значення (наприклад, місцевих програм соціального захисту, благоустрою населених пунктів, тощо). Проте, ймовірність виконання такого плану обмежується встановленням фіксованого розміру місцевих податків та зборів, зокрема плати за землю, податку з власників транспортних засобів, сільськогосподарського податку, тощо. Отже, незважаючи на подальше зростання цін на ринку нерухомості й землі, пов'язані

Допомога при народженні дитини (грн.)

	Сума виплати	Перший транш	Період, протягом якого виплачується решта коштів
1-ша дитина	11700	4800	12 місяців
2-га дитина	25000	4840	24 місяців
3-тя та наступна дитина	50000	5000	36 місяців

Джерело: Проект закону Про Державний Бюджет на 2008 рік.

Трансферт Державного бюджету Пенсійному фонду



■ Трансферт Державного бюджету
 ■ Фінансування дефіциту Пенсійного фонду
 * план уряду

Джерело: закони України про Державний бюджет на 2002-2007 роки, проект Закону про Державний бюджет на 2008 рік.

Показники місцевих бюджетів (% від ВВП)

	2007	2008
Доходи місцевих бюджетів враховуючи міжбюджетні трансферти	14,6	13,8
Доходи місцевих бюджетів без трансфертів до місцевих бюджетів	7,6	7,5
Всього трансфертів до місцевих бюджетів	7,5	6,9
Видатки загального фонду	12,9	12,1

Джерело: Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону Про Державний бюджет на 2008 рік.



з ними податки не стануть значним джерелом доходів місцевих бюджетів. Натомість, основними складовими запланованого зростання залишаться доходи від володіння комунальною власністю (продаж, оренда будівель, земельних ділянок, тощо). Обсяг цих надходжень є меншим від потенційно можливого внаслідок використання посадовими особами місцевих органів влади непрозорих схем оренди та приватизації комунального майна, що уможливорює корупцію.

46. Передбачається, що обсяг видатків місцевих бюджетів на 2008 рік, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зростуть на 29,1% порівняно із 2007 роком. Таке зростання пояснюється, насамперед, підвищенням заробітної плати працівникам бюджетного сектора та збільшенням субвенцій на фінансування соціальних виплат.

47. При розрахунку обсягу видаткової частини місцевих бюджетів планується переглянути деякі наявні та ввести нові коригуючі коефіцієнти. Зокрема, введуть додатковий коефіцієнт на утримання виконавчих органів міських рад у бюджетах міст обласного значення чи АР Крим з чисельністю населення до 28 тис. осіб. Однак не планується змінити формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, хоча це передбачено Концепцією реформування місцевих бюджетів.

48. Загальний обсяг дотацій та субвенцій з Державного бюджету зросте на 9,7% (до 56,3 млрд. грн.) переважно за рахунок зростання дотацій вирівнювання. Як і в 2007 році, планується збільшити субвенції на реалізацію інвестиційних проектів, будівництво та реконструкцію об'єктів місцевої інфраструктури, а також на стимулювання депресивних територій. Проте зберігається регіональний принцип розподілу субвенцій^v. Зазначені кроки свідчать про посилення уваги центральної влади до найбільш гострих проблем територіального розвитку, пов'язаних, перш за все, із зношеністю основних фондів за умов майже повної відсутності коштів на ці цілі в місцевих бюджетах. Водночас, уряд не може забезпечити справедливий і економічно доцільний розподіл інвестиційних ресурсів між регіонами.

49. Передбачається, що не менше як 50% обсягу додаткових коштів, які залишені місцевим органам влади у зв'язку із застосуванням коефіцієнта вирівнювання, буде спрямовано на реалізацію інвестиційних проектів та здійснення енергозберігаючих заходів. Тим самим обмежується право місцевих органів влади самостійно розпоряджатися додатковими коштами. Відповідно, інвестиційна активність на місцевому рівні характеризується високим ступенем залежності від рішень центральної влади, що означає обмеження фінансової автономності органів місцевого самоврядування у реалізації їх власних повноважень.

50. Отже, проект Державного бюджету на 2008 рік свідчить про посилення уваги уряду до нагальних проблем територіального розвитку у вигляді збільшення субвенцій та дотацій вирівнювання. Проте шлях, обраний для вирішення цих проблем, свідчить про посилення централізації і обмежує самостійність органів місцевого самоврядування у сфері реалізації їх власних повноважень. Затверджені в Концепції реформування місцевих бюджетів наміри уряду щодо сприяння зростанню фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, децентралізації управління бюджетними коштами, забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів, на жаль, не знайшли відображення в законопроекті.

Державний борг та фінансування дефіциту

51. На 2008 рік дефіцит Державного бюджету заплановано на рівні 18,9 млрд. грн. або 2,3% від ВВП, що відповідає задекларованій урядом безпечній 3%-й межі. Як і у 2007 році, планується, що головними джерелами фінансування дефіциту будуть надходження від приватизації та запозичення.

Показники місцевих бюджетів

(% від показників зведеного бюджету)

	2007	2008
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	47,3	45,4
Частка доходів місцевих бюджетів не враховуючи трансферти у доходах зведеного бюджету	24,7	24,6
Частка видатків місцевих бюджетів загального фонду у видатках зведеного бюджету	37,9	36,6

Джерело: Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік,



* план уряду

Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону про Державний бюджет 2008 рік.

Заплановані державні запозичення та погашення боргу, 2008 рік

	млрд. грн.	% від ВВП
Запозичення	15,8	2,0
Внутрішні	7,8	1,0
Зовнішні	8,0	1,0
Погашення	5,9	0,7
Внутрішні	3,6	0,4
Зовнішні	2,3	0,3

Джерело: Проект Закону про Державний бюджет на 2008 рік.



52. Протягом 2008 року передбачається запозичити 15,8 млрд. грн. майже в однокових пропорціях на зовнішньому і внутрішньому ринках. Запозичення на внутрішньому ринку (відповідно до плану 7,8 млрд. грн.) позитивно вплинуть на розвиток ринку ОВДП, і мають дещо знизити ризики коливань обмінних курсів на величину і вартість залучення боргового капіталу. Враховуючи погашення боргу минулих років, чисте фінансування дефіциту за рахунок запозичень у 2008 році становитиме 9,9 млрд. грн. або 47,7% від суми дефіциту.

53. Відповідно до даних Міністерства фінансів на кінець 2008 року розмір прямого і гарантованого державного боргу становитиме 110,1 млрд. грн. або 13,6% від ВВП. Очікуване співвідношення рівня боргу до ВВП є у безпечних для економіки межах. Актуальним залишається ризик валютної структури боргу, оскільки близько двох третин державного боргу складатиме зовнішній борг. Також існує ризик, що поточна боргова політика уряду, спрямована на здешевлення запозичень на внутрішньому ринку в короткостроковому періоді, та нестабільна ситуація на світовому фінансовому ринку можуть ускладнити виконання плану запозичень.

Приватизація у 2008 році

54. На 2008 рік передбачається, що надходження від приватизації державного майна складуть 9,04 млрд. грн. проти запланованих 10,6 млрд. грн. на 2007 рік. Цей план виглядає дуже амбіційним, враховуючи невиконання планів надходжень від приватизації у 2006 та 2007 роках.

55. Можна очікувати, що 2008 рік може стати роком реалізації задекларованих планів 2007 року. Зокрема, продаж таких "блакитних фішок", як-то ВАТ "Укртелеком", ВАТ "Одеський припортовий завод" та ВАТ "Турбоатом", може бути здійснений у 2008 році, що забезпечить виконання плану приватизації. Зокрема, вартість ВАТ "Укртелеком", який за планами уряду стане одним з головних об'єктів для продажу у 2008 році, може бути достатньою для отримання запланованого рівня надходжень. Сьогодні усе підприємство оцінюється приблизно у 22,5 млрд. грн., а визначені урядом 38% акцій для продажу складають, відповідно, приблизно 8,6 млрд. грн. Також, ймовірно є продаж у 2008 році Одеського припортового заводу, приватизацію якого призупинили у 2007 році відповідно до рішення Президента. Його стартова ціна складає 2,5 млрд. грн.

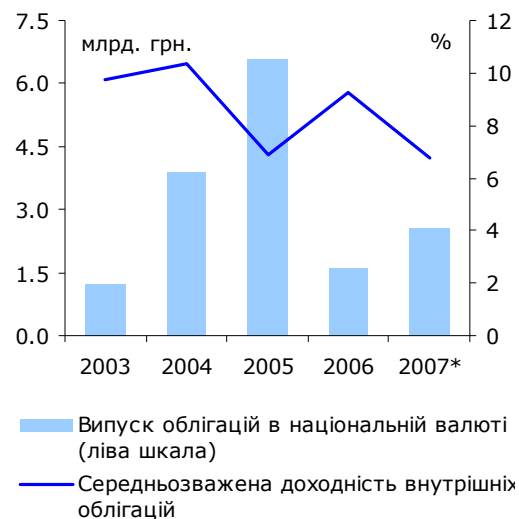
56. Також у 2008 році планується отримати близько 2,0 млрд. грн. від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації. Для реалізації цієї достатньо нової процедури продажу земельних ділянок важливою є досконала процедура оцінки землі. Враховуючи той факт, що самі земельні ділянки часто є привабливішими за об'єкти, що на них знаходяться, ці процедури потребують детальної розробки та контролю.

57. Оскільки рівень політизованості приватизаційних процесів в Україні залишається високим, необхідно визнати, що успіх виконання плану приватизації наступного року багато в чому залежатиме від злагодженості дій влади та визначеної і чіткої програми приватизації на наступні роки. Крім того, прозорість державної політики у цій сфері сприятиме підвищенню ефективності управління підприємствами.

Висновки

58. Проект Державного бюджету на 2008 рік було подано до Верховної Ради відповідно до визначених у Бюджетному кодексі строків. Однак не було оприлюднено пояснювальної записки до бюджету, що суперечить положенням Бюджетного кодексу та знижує фіскальну прозорість. Позитивною рисою є відсутність в тексті численних змін до чинних законодавчих актів.

Випуск та доходність державних облігацій в національній валюті



* станом на 15 жовтня 2007 р.

Джерело: НБУ, Міністерство фінансів, власні розрахунки

Надходження від приватизації



* станом на 24 вересня 2007 року

Джерело: Звіти Державного Казначейства, Закон про Державний бюджет на 2007 рік зі змінами, Проект закону про Державний бюджет на 2008 рік.



59. Плани щодо винесення змін до податкового законодавства до окремого законопроекту є кроком в правильному напрямку, оскільки це є кращим, ніж внесення змін в тексті закону про бюджет. Водночас, внесення законодавчих змін пізніше 15 серпня року, що передує плановому, суперечить Бюджетному кодексу. Можливо, прийняття Податкового кодексу означатиме відхід від практики зміни податкового законодавства під потреби бюджету.

60. Позитивною рисою доходної частини бюджету є ґрунтування на реалістичних макроекономічних припущеннях. Очікується, що план доходів буде підвищено під час бюджетного процесу через перегляд окремих припущень, зокрема, розміру номінального ВВП та темпів інфляції. Недоліком залишається збереження нульової ставки ПДВ для сільськогосподарських підприємств. Неоднозначним є запровадження інноваційно-інвестиційних податкових пільг, надання яких може призвести до зловживань та викривлення інвестиційних рішень.

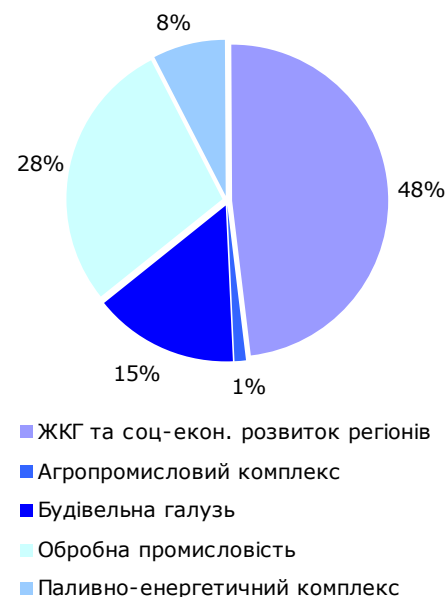
61. Відсутні суттєві зміни структури видаткової частини бюджету. Значну частину капітальних видатків планується профінансувати за рахунок нестабільного джерела - надходжень від приватизації, що не є доцільним. Надалі зберігається практика надання значної державної підтримки різним секторам економіки, насамперед вугільному сектору та сільському господарству.

62. Планується підвищити соціальні стандарти, а також реалізувати окремі соціальні новації, на що зокрема вплинули позачергові вибори до Верховної Ради. Водночас не планується запровадити кроки щодо реформування системи надання соціальної допомоги. Фінансування соціальних пільг різним верствам населення залишатиметься непрозорим у 2008 році.

63. Виконання бюджету у 2008 році має декілька ризиків. Перш за все, це повільніше економічне зростання. Інший ризик пов'язаний із фінансуванням дефіциту. Виконання амбіційного плану надходжень від приватизації залежить від наявності політичної волі та прозорості процесу приватизації. Крім того, через фінансову кризу на світових ринках уряд може зіткнутись із проблемою залучення дешевих запозичень на зовнішніх ринках.

64. Процес прийняття Державного бюджету на 2008 рік обіцяє бути складним і залежатиме від того, коли буде створено коаліцію. Ймовірним є те, що проект бюджету буде суттєво змінено, або ж замінено на інший документ. Прийняття закону про Державний бюджет на 2008 рік до кінця 2007 року вимагатиме неабиякої політичної волі, координації зусиль всіх гілок влади, а також консенсусу у парламенті.

Напрямки використання надходжень від приватизації у 2008 році (проект)



Джерело: Проект Закону про Державний бюджет на 2008 рік

Автори:
Олександра Бетлій
Анна Кузнецова
Катерина Куценко
Вероніка Мовчан
Дмитро Науменко
Катерина Пількевич

ⁱ За даними прес-конференції від 26 вересня 2007 року заступника Міністра фінансів Анатолія Мярковського.

ⁱⁱ Огляд та прогноз податкових надходжень України No. 1(5), 2007 р.

ⁱⁱⁱ Відповідно до Закону "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28.12.94 №335/94-ВР, група 1 основних фондів включає будівлі, споруди, їх структурні компоненти, передавальні пристрої; група 2 - автомобільний транспорт, вузли до нього; меблі; побутові електронні, оптичні, електромеханічні прилади, інструменти, тощо; група 3 - інше.

^{iv} У 2007 р. за оцінками Міністерства Фінансів необхідне фінансування складо 6 70 млрд. грн.

^v Зокрема, у 2008 році 942 млн. грн. або 18,4% загального обсягу інвестиційних субвенцій заплановано спрямувати на будівництво метро у Києві, Харкові, Донецьку та Дніпропетровську, модернізацію Донецького аеропорту та будівництво автомагістралі у м. Запоріжжя. Водночас, на стимулювання розвитку депресивних регіонів уряд планує витратити лише 150 млн. грн.