



АНАЛІТИЧНИЙ ОГЛЯД ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НА 2010 РІК»:

основні характеристики та перспективи

Виходячи з проекту бюджету, у 2010 році очікується збільшення реального ВВП на 3,7 %, збільшення обсягу номінального ВВП на 220 млрд. грн., або на 23,2 %, при індексі інфляції у 109,7 %. Характерною рисою цього прогнозу є те, що макропоказники 2010 р. порівнюються з показниками кризової економіки 2009 року. Під час проведення останніх переговорів із МВФ Уряд погіршив попередній макропрогноз на поточний рік та визначив очікуване падіння реального ВВП на рівні 14 %. Отже, якщо брати за основу ці дані, задеклароване зростання ВВП у 2010 році стосовно докризового 2008 року виглядатиме як зменшення на 10,8 %.

Щодо питання реалістичності самого показника приросту 3,7% та індексу інфляції 109,7 %, то на фоні падіння обсягів вироблення майже усіх видів промислової продукції за січень-липень поточного року в середньому на 40% вони виглядають як такі, що базуються на оптимістичному прогнозі розвитку економіки, однак у пояснювальній записці не наведено економічних підстав для такого прогнозу. Втім, **такий варіант розвитку економіки може бути досягнутий, але виключно за умови розробки та реалізації комплексної стратегії подолання кризи, визначення чітких пріоритетів державної підтримки реального сектору та переходу на принципово іншу систему формування бюджету.**

Базуючись на вказаному макропрогнозі, доходи державного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів) на 2010 рік збільшено на 5,7 млрд. грн., або 2,5 %.

На думку експертів ІБСЕД, встановлений план по доходах може бути виконаний, навіть якщо закладений в бюджетні розрахунки макропрогноз виявиться занадто оптимістичним. Отже, у такому випадку план по доходах буде виконаний через інфляційні чинники, зокрема, збільшення номінального обсягу ВВП, рівня інфляції та, відповідно, продовження цьогорічної практики грошової емісії. Однак за таких умов «збалансування бюджету» його якість, тобто купівельна спроможність, буде набагато нижчою.

Розглядаючи дохідну частину більш детально, варто відзначити певні особливості формування прогнозних показників дохідної частини бюджету на 2010 рік:

- згідно з пояснювальною запискою, передбачається зменшення податкового навантаження (частка перерозподілу ВВП через бюджет має зменшитися на 2 %). Однак не наведено економічного підґрунтя такого зменшення, а саме конкретних кроків податкової реформи;
- за перше півріччя поточного року спостерігається ситуація, коли основні податкові надходження (ПДВ, податок на прибуток тощо, окрім акцизу) зменшуються з об'єктивних причин гальмування економічного розвитку. Це відображається і на структурі бюджету, в якому частка податкових надходжень скорочується. Проте структура доходів бюджету 2010 року не враховує ці тенденції, а навпаки: якщо наразі частина податкових надходжень становить 70,3 %, то в проекті на 2010 рік передбачено її збільшення на 7,1 п. п. до 77,4 %. Це виглядає доволі оптимістично, враховуючи



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНІЦІАТИВИ

задеклароване Урядом зменшення податкового навантаження, відсутність суттєвих структурних податкових змін, а також тенденції стану розвитку економіки. Зокрема, передбачене суттєве збільшення надходжень із таких джерел, як ПДВ і податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції, на 43,4 % та 82,5 % відповідно є можливим тільки в разі суттєвого економічного підйому в країні. Деякі показники бюджету здаються доволі суперечливими. Так, річний плановий показник ввізного мита, який передбачається збільшити на 91,6 %, виглядає суттєво завищеним, виходячи з наведеного у пояснювальній записці очікуваного підвищення обсягу імпорту у 2010 році лише на 9,3 %;

- одним із чинників, який, на думку авторів законопроекту, впливатиме на збільшення податкової частини бюджету, є перенесення надходжень податку на прибуток підприємств за IV квартал 2009 року на I квартал 2010 року. Водночас існування проблеми авансових переplat платників цього податку у розмірі 2,3 млрд. грн. за 7 місяців поточного року може знівелювати цей фактор. Видатки державного бюджету на 2010 рік заплановані у сумі 324,3 млрд. грн., що на 21,1 % більше затверджених видатків на поточний рік. Бюджетний дефіцит збалансований за рахунок збільшення обсягу запозичень, перш за все зовнішніх.

На жаль, ніяких особливостей у підходах до формування видатків бюджету, які б відображали стратегію розвитку країни та вплив бюджету на цей розвиток в умовах подолання кризи, не спостерігається.

Так, видатки соціального спрямування державного бюджету збільшено на 11,5 %, а видатки розвитку визначені у сумі 32,7 млрд. грн., або менше на 3,1 % щодо рівня 2009 року. **Порівняно з 2008 р. видатки розвитку зменшено на 45,9 %.**

Як і в поточному році, передбачено формування Стабілізаційного фонду, обсяг якого (26,8 млрд. грн.) складає 8% усіх видатків бюджету, що дає підстави стверджувати про доволі значний потенційний вплив цього фонду на розвиток економічної ситуації в Україні. **До позитивних моментів необхідно віднести чітко визначені у законопроекті умови здійснення видатків за рахунок Стабілізаційного фонду, зокрема фінансування коштів на поворотній основі.** Однак далеко не всі визначені напрями використання коштів фонду можна з упевненістю віднести до стабілізаційних заходів. Так, видатки на соціально-економічний розвиток міст, сіл та селищ у сумі 1,0 млрд. грн. виглядають як резерв для можливого ручного коригування фінансової допомоги місцевим бюджетам протягом року, адже у законопроекті не визначено мету, напрями та критерії такого фінансування. Аналогічно сприймаються видатки на виконання містом Київ функцій столиці (0,5 млрд. грн.), капітальні видатки бюджетних установ (0,6 млрд. грн.) та ін.

Щодо видатків соціального спрямування, слід зазначити, що навіть за умови перевищення їх темпів зростання порівняно з видатками розвитку, неможливо стверджувати, що забезпечено реальну потребу у таких витратах як державного, так і місцевих бюджетів.

Питання державних стандартів та гарантій завжди викликає великий політичний інтерес, адже значна частина соціальних витрат та, власне, рівень життя населення, безпосередньо пов'язані з показниками прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати. На думку експертів ІБСЕД, в



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

**ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОЇ
ФІНАНСОВОЇ ІНІЦІАТИВИ**

умовах зростання бюджетного дефіциту цілком логічним є певне зменшення темпів зростання рівня таких стандартів.

Так, в проекті бюджету **середньорічний розмір мінімальної заробітної плати передбачається поетапно підвищити на 11,9 %**. У грудні наступного року вона досягне 778 грн. або вперше за роки незалежної України перевищить на 6,0 % більше рівень прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що само по собі є важливим кроком, адже в розвинених країнах показник співвідношення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму дорівнює двом, а в Україні до теперішнього часу, навпаки, рівень прожиткового мінімуму був вищий, що створювало підґрунтя для диспропорцій соціального розвитку, у тому числі для зростання дефіциту соціальних фондів.

Однак, навряд чи можна погодитися з тим, що **середньорічний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб передбачається збільшити на 4,7 % при прогнозованому індексі інфляції 9,7 %**. Ситуація погіршується тим, що порівняння йде з кризовим 2009 роком, в якому зростання прожиткового мінімуму склало усього 3,0 % проти очікуваної інфляції у 13 % (згідно з даними Уряду); зазначимо, що у 2007 та 2008 роках зростання прожиткового мінімуму в середньому складало близько 20 %. Розмір прожиткового мінімуму безпосередньо впливає на розмір грошової допомоги соціально незахищеним верствам населення, тому його неадекватність інфляційним процесам призведе до подальшого збіднення більшості населення.

З точки зору бюджету, економія на оплаті пільг та допомоги за півроку перетвориться на збільшення видатків на надання субсидій населенню. Таким чином, реальне зменшення соціального навантаження на бюджет можливо виключно як результат структурної реформи соціальної сфери, що передбачає інвентаризацію неймовірної кількості видів соціальних виплат і переходу до їх адресної системи, натомість штучне утримання прожиткового рівня на мінімальному рівні має лише короткостроковий економічний ефект, що нівелюється в більш довгій перспективі.

Зазначимо, що неререформованість галузей соціально-культурної сфери призводить до того, що за кошти бюджету утримується значна мережа бюджетних установ, при цьому не проводиться пошук можливостей надання альтернативних соціальних послуг населенню, не розвивається конкуренція щодо надання таких послуг, що відображається у надвисоких цінах та недостатній якості цієї групи послуг.

В Україні з 2002 року задекларовано, що державний бюджет складається за програмно-цільовим методом. Тобто усі бюджетні витрати формуються за окремими бюджетними програмами, кожна з яких має чітко визначену ціль та показники ефективності її реалізації. Слід зазначити, що, як впливає з Закону про бюджет, міністерства та відомства дійсно розробляють такі програми під кожний бюджетний рядок. Проте політичний попит на таку інформацію в усіх гілках влади (як в Уряді так і у Верховній Раді) практично відсутній. Це призвело до того, що кожен рік бюджетна дискусія точиться лише навколо фінансових показників, а ефективність бюджетних витрат попереднього року та необхідність їх продовження у наступному при прийнятті бюджету ніколи не розглядалась. Відповідно, складання бюджетних програм перетворилося на зайву формальність бюджетного процесу, що відобразилось і на їх якості. Бюджет 2010 року, на жаль, не є винятком. Дуже детальна пояснювальна



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ЗМІЦНЕННЯ МІСЦЕВОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНІЦІАТИВИ

записка містить опис щодо кожної бюджетної програми кожного міністерства або відомства але у цьому описі йдеться виключно про те, на скільки коштів, або відсотків, буде збільшено фінансування цієї програми проти 2009 року.

Очевидно, що в умовах фінансової кризи особливо зростає важливість бюджету як одного з головних інструментів її подолання. Тому державний бюджет має бути побудований на засадах програмно-цільового методу, який передбачає за необхідне:

- оцінку ефективності реалізації бюджетних програм 2009 року;
- оцінку продовжених на 2010 рік бюджетних програм з огляду на їх ефективність у 2009 році та доцільності подальшого впровадження, виходячи з стратегії подолання кризи;
- оцінку наслідків реалізації бюджетних усіх програм 2010 року у середньостроковій перспективі. Але наразі цьому заважає відсутність як політичного попиту, так і стратегії подолання кризи (чи стратегії розвитку країни) як не декларативного, а суто робочого документу.

Підсумовуючи наведене зазначаємо, що у цілому проект бюджету на 2010 рік виглядає детально проробленим в Міністерстві фінансів і збалансованим документом, який, однак, а ні по формі, а ні по змісту майже не відрізняється від бюджетів усіх попередніх років. На фоні стрімкого зростання бюджетного дефіциту держава продовжує утримувати мережу бюджетних установ, не вимагаючи звітування міністерств та відомств про конкретні результати та не оцінюючи ефективність витрачання коштів платників податків. Наслідки цього підходу, який не змінювався жодним Урядом, очевидні вже сьогодні, адже бюджети всіх рівнів фактично перетворено на каси з виплати заробітної плати, видатки розвитку непомірно малі для того, щоб дійсно впливати на економічний розвиток, а населення незадоволене якістю та доступністю послуг. Продовження такого сценарію створює суттєву загрозу фінансової стабільності країни і не лише в кризових умовах, адже негативний ефект накопичується роками. Щодо бюджету 2010 року, найбільш імовірним сценарієм буде його терміновий перегляд одразу після виборів Президента України, з вірогідним скороченням цілого ряду статей.

23 вересня 2009 р.

З повагою,

Ірина Щербина,
Генеральний директор
Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

Огляд підготовлено експертами Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД).

Посилання є обов'язковим. www.ibser.org.ua