

Звіт № 36671 – UA

# Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України

14 вересня 2006 року

Підрозділ з питань подолання бідності та економічного розвитку  
Регіон Європи і Середньої Азії



Документ Світового банку

## ГРОШОВА ОДИНИЦЯ І ЕКВІВАЛЕНТ

(станом на 1 вересня 2006 року)

**Грошова одиниця = гривня**

1 долар США = 5, 05 гривень

## ОФІЦІЙНИЙ БЮДЖЕТНИЙ РІК

1 січня – 31 грудня

## АКРОНІМИ І АБРЕВІАТУРИ

ССП	Середній строк перебування
ЦСЄ	Центральна та Східна Європа
ПІМ	Програма інвестицій в модернізацію
СНД	Співдружність незалежних держав
ППП	Податок на прибуток підприємств
COMTRADE	База даних
ECORYS	Консультативна компанія/Група
EFE	Empresa Ferrocarril del Estado
ЄС	Європейський Союз
ФСП	Фіксований сільськогосподарський податок
ПІ	Прямі іноземні інвестиції
ВЕЗ	Вільна економічна зона
ІСФМ	Інформаційна система фінансового менеджменту
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ДФС	Державна фінансова статистика
МВФ	Міжнародний валютний фонд
ІТ	Інформаційна технологія
КРУ	Державна контрольно-ревізійна служба України
Мінфін	Міністерство фінансів
Мінюст	Міністерство юстиції
Мінпраці	Міністерство праці та соціальної політики
НДУ	Національний депозитарій України
НБУ	Національний банк України
НУО	Неурядова організація
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
РАУГ	Солідарна пенсійна система
ПФ	Пенсійний фонд
УДФ	Управління державними фінансами
ОДФ	Огляд державних фінансів
ДІП	Державна інвестиційна програма
ОДІ	Огляд державного інвестування
ПДФО	Податок на доходи фізичних осіб
ОПЗІ	Опосередкована перевірка засобів існування
ПДПС	Партнерство між державним і приватним сектором
КФД	Квazi-фіскальна діяльність
ДМС	Державна митна служба

ДСА	Державна судова адміністрація
МСП	Малі та середні підприємства
ДПА	Державна податкова адміністрація
ССО	Спрощена система оподаткування
ТПР	Територія пріоритетного розвитку
ПДВ	Податок на додану вартість
WITS	База даних
СОТ	Світова організація торгівлі

Віце-Президент:	Шігео Катцу
Директор по країні:	Пол Бермінгхем
Секторальний директор:	Шеріл Грей
Секторальний менеджер:	Асад Алам
Керівник групи:	Марк Девіс



## ЗМІСТ

СТИСЛИЙ ВИКЛАД .....	I
<b>1. НАВИЩО УКРАЇНИ ПОТРІБЕН ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР? .....</b>	<b>1</b>
A. ОСТАННІ МАКРОФІСКАЛЬНІ ПОДІЇ ТА ДЖЕРЕЛА НАПРУЖЕНОСТІ	1
B. ФІНАНСОВІ ПОТРЕБИ ТА ПРІОРИТЕТИ, ЩО ПОСТАЮТЬ У ЗВ'ЯЗКУ З РЕФОРМАТОРСЬКИМ ПОРЯДКОМ ДЕННИМ УРЯДУ	6
C. ПОЯСНЕННЯ ТЕРМІНУ «ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР» ДЛЯ УКРАЇНИ	8
D. ВИСНОВОК	13
<b>2. РОЗШИРЕННЯ БАЗИ ОПОДАТКУВАННЯ ТА ПОСИЛЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА БЕЗ ЗБІЛЬШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ТЯГАРЯ.....</b>	<b>15</b>
A. ВСТУП	15
B. ЗМІЩЕННЯ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПДВ ТА УПРАВЛІННЯ НИМ	16
C. НАРАХУВАННЯ НА ФОНД ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ	28
D. СПРОЩЕНА СИСТЕМА ОПОДАТКУВАННЯ	36
E. ПОДАТКОВІ ВИТРАТИ	41
F. ВИСНОВОК	47
<b>3. ЗАОЩАДЖЕННЯ ВИТРАТ ЗА РАХУНОК ПОЛІПШЕННЯ РОЗПОДІЛУ КОШТІВ .....</b>	<b>49</b>
A. ВСТУП	49
B. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ	50
C. РОЗПОДІЛ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ: ЕКОНОМІЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ	52
D. РОЗПОДІЛ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ: ФУНКЦІОНАЛЬНА КЛАСИФІКАЦІЯ	59
E. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦІЙ	76
F. ВИСНОВОК	78
<b>4. ПОВЕРНУТИ ПЕНСІЙНУ РЕФОРМУ НА ПОРЯДОК ДЕННИЙ.....</b>	<b>79</b>
A. ВСТУП	79
B. УКРАЇНСЬКА ПЕНСІЙНА СИСТЕМА: РОЗВИТОК, СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І ЗАПЛАНОВАНІ РЕФОРМИ	81
C. ОПИС ВАРІАНТІВ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ	87
D. ФІНАНСОВИЙ ВПЛИВ НЕДАВНО ВПРОВАДЖЕНИХ, ЗАПЛАНОВАНИХ І ДОДАТКОВО РЕКОМЕНДОВАНИХ ВАРІАНТІВ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ	90
E. ВИСНОВОК	94
<b>5. КАПІТАЛЬНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>95</b>
A. ВСТУП	95
B. ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КАПІТАЛЬНІ ВКЛАДЕННЯ»	96
C. ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ	98
D. ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТУВАННЯ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ	100
E. ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ, СТАНУ І ТЕХНІЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ ОСНОВНИХ ФОНДІВ	103
F. ЗВАЖЕНИЙ ПІДХІД ДО БЮДЖЕТУВАННЯ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ ТА УПРАВЛІННЯ ОСНОВНИМ КАПІТАЛОМ — ЗАПОРУКА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИХ ПРОЦЕСІВ	107
G. ФІНАНСОВАНІ ДОНОРАМИ ПРОЕКТИ ТА ІНВЕСТИЦІЇ	113
H. ВИСНОВКИ ТА ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	120
<b>6. ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ У МЕЖАХ ВІДПОВІДНОЇ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ БАЗИ.....</b>	<b>125</b>
A. ВСТУП	125
B. КЛЮЧОВІ МАКРОЕКОНОМІЧНІ МІРКУВАННЯ	126
C. ЗАСТОСУВАННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ БАЗИ У ПРИКЛАДІ З РОЗПОДІЛУ ФІСКАЛЬНИХ РЕСУРСІВ	129
D. АНАЛІЗ МОЖЛИВОСТІ УТРИМАННЯ СТАБІЛЬНОЇ СИТУАЦІЇ З ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ	135

## Таблиці

Таблиця 1. Окремі макрофіскальні показники в Україні та середні показники восьми країн-нових членів ЄС, 2000—2005 рр. ....	ii
Таблиця 2. Капітальні інвестиції на наступні 10 років з метою вступу до ЄС, 2006—15 .....	iii
Таблиця 3. Сценарії макропрогнозів.....	xviii
Таблиця 1.1. Макроекономічні тенденції в Україні (2000 – 2005 рр.) та середні показники по ЄС-8, 2000 – 2005 рр.....	2
Таблиця 1.2. Надходження та видатки, 2000 – 2005 рр. (у % ВВП).....	3
Таблиця 1.3. Капітальні інвестиції, що будуть необхідними протягом наступних 10 років, 2006 – 2015 рр. ....	8
Таблиця 2.1. Податкові надходження у відсотках ВВП, 2000 – 2005 рік.....	15
Таблиця 2.2. Надходження від ПДВ у відсотках ВВП, 2001 – 2005 рр. ....	17
Таблиця 2.3. Головні риси діючого та майбутнього особливого режиму ПДВ для сільського господарства.....	20
Таблиця 2.4. Ставки пенсійних внесків в Україні є вищими, ніж у європейських країнах .....	29
Таблиця 2.5. Ставки внесків у програмах соціального страхування (у % заробітної плати працівників).....	30
Таблиця 2.6. Таксономія спрощеної системи оподаткування України.....	37
Таблиця 2.7. Питома вага податкових витрат у ВВП (%), 2002 – 2005 рр. ....	42
Таблиця 2.8. Розподіл фіскальних субсидій між тваринницькими підприємствами України, 2004 рік .....	44
Таблиця 2.9. Окремі податкові витрати по галузях діяльності, у % ВВП, 2002 – 2005 рр. ....	44
Таблиця 2.10. Податкові витрати в енергетиці, у % ВВП, 2002 – 2005 рр. ....	45
Таблиця 3.1. Зростання державних витрат в Україні, 2003 – 2005 роки (% ВВП) .....	49
Таблиця 3.2. Видатки місцевих бюджетів, 2002 – 2005 роки .....	51
Таблиця 3.3. Видатки бюджету розширеного уряду за функціональною класифікацією, % ВВП, 2002 – 2005 роки .....	60
Таблиця 3.4. Види пільг та бюджетні асигнування, 2006 рік (млн. грн.) .....	61
Таблиця 3.5. Порівняння видатків на сільське господарства у різних країнах .....	69
Таблиця 4.1. Загальні пенсійні витрати як відсоток ВВП: міжнародне порівняння .....	79
Таблиця 4.2. Рівні мінімальної пенсії у порівнянні з середньою нетто-зарплатою, у % .....	84
Таблиця 4.3. Структура бюджету пенсійної системи, у млрд. грн., 2003-2005 рр. ....	85
Таблиця 4.4. Обов'язковий пенсійний вік в окремих країнах ЄС, Центральної та Східної Європи, ОЕРС та СНД.....	88
Таблиця 4.5. Моделювання пенсійних витрат без подальшого реформування параметрів пенсійної системи, 2007-2015 рр. (1).....	91

Таблиця 4.6. Фінансові заощадження в рамках урядової стратегії, 2007-2015 рр.....	92
Таблиця 4.7. Фінансовий вплив (заощадження) від впровадження рекомендованих заходів, 2007-2015 рр. 1/ .....	93
Таблиця 5.1. Державні капітальні інвестиції: Україна та деякі інші країни .....	99
Таблиця 5.2. Фізичне виконання програми капіталовкладень і фінансові витрати на відповідні проекти, 2001-2003 роки .....	104
Таблиця 5.3. Питома вага залишкової балансової вартості у початковій балансовій вартості активів, що перебували в державній і комунальній власності в окремих секторах економіки в 2003 році (в %) .....	106
Таблиця 5.4. Деталі належного капітального бюджетування.....	109
Таблиця 6.1. Оцінка потенційних інвестиційних потреб в Україні, 2006—2015 рр. ....	129
Таблиця 6.2. Припущення фіскальної політики, що використовуються для побудови макроекономічних прогнозів .....	130
Таблиця 6.3. Прогнози для різних макроекономічних сценаріїв <sup>1/</sup> .....	133
Таблиця 6.4. Державні умовні зобов'язання .....	136
Таблиця 6.5. Державний борг і прогнозовані умовні зобов'язання станом на 2005 рік .....	137
Таблиця 6.6. Показники державного боргу України в 2015 р. (як % ВВП) за різних неординарних економічних ситуацій.....	139

## Рисунки

Рис. 1, а-б-в. Скорочення капітальних видатків і державних інвестицій (в основні засоби) в Україні, 2002—05 рр.....	ix
Рис. 2. Оцінка балансу пенсійної системи у 2006—2015 рр. (із рекомендованими заходами та без них).....	xiii
Рис. 3. Стіввідношення державного боргу та ВВП за різними макроекономічними припущеннями (% ВВП) .....	xix
Рис. 1.1. Обсяг валового основного капіталу в Україні є меншим, ніж у країнах ОЕСР і нових членах ЄС, 2002 – 2005 рр. (% ВВП) .....	4
Рис. 1.2. Податковий тягар в Україні є високим: міжнародне порівняння (податкові надходження у % ВВП).....	4
Рис. 1.3. Головні проблемні питання, що, на думку приватних підприємств, існують у податковій системі.....	5
Рис. 2.1, а-б. Чітка залежність надходжень від ПДВ на імпорт.....	18
Рис. 2.2, а-б. Витрати на дотримання податкового законодавства в Україні та міжнародне порівняння .....	23
Рис. 2.3. Посилення головних напрямків управління ПДВ (та іншими податками) в Україні .....	24
Рис. 2.4. Збільшення кількості учасників ССО, але зменшення податкових надходжень, 2000 – 2005 рр. ....	37

Рис. 2.5. Зростання пільг по ПДВ у сільському господарстві (із деталізацією по видах і питома вага у ПДВ, %), 2000 – 2005 рр.....	43
Рисунок 3.1. Організаційна структура бюджету розширеного уряду України.....	50
Рисунок 3.2. Видатки загального фонду проти видатків спеціального фонду, 2002 – 2005 роки ....	51
Рисунок 3.3. Поточні та капітальні видатки в Україні та деяких інших державах .....	53
Рисунок 3.4. Поточні та капітальні видатки в Україні й інших країнах.....	53
Рисунок 3.5. Пенсійні видатки в Україні й інших державах .....	55
Рисунок 3.6. Структура капітальних видатків у 2002 – 2005 році та структура капітальних трансфертів у 2005 році (% ВВП).....	57
Рисунок 3.7. Обсяг інвестування в Україні є нижчим, ніж у нових членах ЄС та країнах ОЕСР, 2002 – 2005 роки .....	58
Рисунок 3.8. Видатки на освіту в Україні та в окремих державах, % ВВП.....	66
Рисунок 3.9. Видатки на охорону здоров'я в Україні та в окремих державах, 2002 – 2005 роки....	67
Рисунок 3.10. Структура бюджетних видатків на сільське господарство, 2002 – 2006 роки.....	69
Рисунок 3.11. Порівняння вартості продажу зерна в Україні та Німеччині, 1999 та 2005 роки .....	71
Рисунок 3.12. Видатки на поліпшення інвестиційного клімату, % ВВП .....	75
Рисунок 4.1. Коефіцієнт залежності літніх людей та системний коефіцієнт залежності за відсутності реформ, 2005-2075 рр. ....	87
Рисунок 4.2. Оцінки збалансованості пенсійної системи, 2006-2015 рр. (з рекомендованими заходами та без них) .....	94
Рис. 5.1 а-б. Капітальні видатки в Україні та їх структура, 2001-2005 роки.....	99
Рисунок 5.2. Капітальні видатки: недовиконання статей бюджету, пов'язаних з капітальними видатками, 2003-2005 роки .....	105
Рисунок 5.3. Цикл капітального бюджетування .....	108
Рис. 6.1. Зростання реального ВВП та сальдо рахунка поточного платіжного балансу в країнах ЄС-8 (усереднені значення), 1992—2005 рр. ....	126
Рис. 6.2. Реальний ефективний валютний курс у вибраних країнах ЄС-8, 1992—2005 рр. (індекс: 1992=1).....	128
Рис. 6.3. Показники державного боргу за різних макроекономічних припущень (% ВВП).....	138

## **Вставки**

Вставка 1. Компроміси щодо створення і розміщення фіскального простору .....	iii
Вставка 1.1. Цілі, визначені для України у Плані дій ЄС (адаптовані витяги).....	7
Вставка 1.2. Ризики та віддача у фіскальних стратегіях .....	11
Вставка 2.1. Загальні рекомендації, які слід врахувати перед впровадженням нових процедур дотримання податкового законодавства.....	25
Вставка 2.2. Головні принципи створення належної структури санкцій .....	27



Вставка 2.3. Стратегія уряду України у галузі поліпшення стягнення внесків з фонду заробітної плати (частина, що стосується розвитку пенсійної системи) .....	31
Вставка 2.4. Зусилля України на шляху скорочення перекручень в економіці: обмеження на вільні економічні зони .....	42
Вставка 2.5. Фіксований сільськогосподарський податок (ФСП).....	46
Вставка 3.1. Реформа системи державних закупівель України опинилася на узбіччі реформаторського порядку денного .....	59
Вставка 3.2. Приклад відстеження вартості наданих пільг.....	63
Вставка 3.3. «Дорожня карта» реформи енергетичного сектора – резюме рекомендацій.....	75
Вставка 4.1. Хронологія подій та віх в українській пенсійній системі.....	81
Вставка 4.2. Другий рівень пенсійної системи, як передбачено прийнятим законодавством.....	82
Вставка 4.3. Основні особливості урядової Стратегії розвитку пенсійної системи .....	86
Вставка 4.4. Стислий зміст окремих варіантів проведення реформи (зміни параметрів для заощадження ресурсів системи) .....	87
Вставка 4.5. Проста й економічно ефективна стратегія адресного підходу до збільшення пенсій малозабезпеченим пенсіонерам.....	89
Вставка 5.1. Бюджетна класифікація Державного казначейства.....	97
Вставка 5.2. Аналіз затрат і вигод: основні підходи.....	102
Вставка 5.3. Ефективний загальний процес управління державними фінансами (УДФ).....	107
Вставка 5.4. Спеціальні процедури управління фінансовими ресурсами в рамках фінансованих донорами інвестиційних проектів, що здійснюються в Україні.....	114
Вставка 5.5. Надзвичайно складний процес підготовки та затвердження проектів в Україні .....	115
Вставка 5.6. Зобов'язання донорів за Паризькою декларацією (витяги).....	116
Вставка 5.7. Синхронізація проектного циклу із бюджетним процесом та упорядкування проектного циклу: пропозиції для України.....	118
Вставка 5.8. Ціль, до якої треба прямувати: використання національних систем УДФ у фінансованих донорами проектах .....	120
Вставка 6.1. Втрачені заощадження вкладників колишнього Радянського Союзу (Ощадбанку СРСР) .....	137
Вставка 6.2. Рекомендації для України щодо управління державним боргом.....	140

## **Додатки**

ДОДАТОК 1.1. Надання державних послуг приватним сектором.....	141
ДОДАТОК 2.1. Структура оподаткування: податки як відсоток податкових надходжень .....	145
ДОДАТОК 2.2. ПДВ вважається кращим податком порівняно з податком з обороту .....	147
ДОДАТОК 2.3. Методології розрахунку різниці ПДВ.....	149
ДОДАТОК 2.4. Відносний розмір тіньової економіки вибраних країн, 1999/2000.....	153

ДОДАТОК 2.5. Рівняння моделі загальної рівноваги .....	155
ДОДАТОК 2.6. Системи оподаткування малих підприємств.....	159
ДОДАТОК 3.1. Соціальні пільги в Україні .....	161
ДОДАТОК 3.2. Судова система України: проблеми і плани удосконалення бюджетного фінансування .....	165
ДОДАТОК 4.1. Стислий опис моделей прогнозування .....	167
ДОДАТОК 4.2. Поняття прожиткового мінімуму в Україні .....	171
ДОДАТОК 5.1. Процес складання річного бюджету в Україні.....	173
ДОДАТОК 5.2. Органи влади, що затверджують капітальні проекти в Україні.....	175
ДОДАТОК 5.3. Критерії оцінки ефективності бюджетного процесу .....	177
ДОДАТОК 5.4. Стислий опис допомоги, що її головні донори надають Україні на цілі розвитку	179
ДОДАТОК 6.1. Аналіз сталості боргу .....	183

## ВСТУП

Здійснюваний у два етапи програмний Огляд державних фінансів (ОДФ) має на меті розглянути ключові проблеми, що нині існують у сфері державних фінансів України, та запропонувати шляхи їхнього розв'язання в стабільних, сприятливих для економічного зростання макроекономічних умовах. ОДФ охоплює такі окремі питання та проблеми: (i) визначення можливості розширення бази оподаткування та посилення дисципліни виконання податкового законодавства без збільшення податкового тягаря; (ii) визначення можливостей для зменшення видатків в окремих бюджетних сферах; (iii) оцінка можливого фіскального впливу ключових реформ у пенсійній системі; (iv) визначення слабких місць у процесі бюджетування капіталовкладень і з'ясування перспектив його посилення; (v) визначення слабких місць у системі міжбюджетних відносин і виявлення можливостей їхнього усунення; (vi) визначення можливостей для досягнення вищого рівня ефективності видатків у соціальному секторі (зокрема у сферах охорони здоров'я та освіти); та (vii) оцінка можливого фіскального впливу ключових реформ у сферах охорони здоров'я та освіти. Перші чотири цілі охоплено етапом I Огляду державних фінансів (етап I ОДФ), а останні три — етапом II Огляду державних фінансів (етап II ОДФ).

Цей звіт (етап I ОДФ) був підготовлений групою фахівців Банку у складі Марка Девіса (керівник групи), Пабло Сааведри, Руслана Піонтківського, Вільяма Доротинського, Марини Баканової, Світлани Будаговської, Зорана Анушича, Катерини Петрини, Хідекі Морі, Сергія Зорі, Світлани Проскуровської, Тараса Пушака, Трічура Балакрішна та Марії Кореняко. Довідки до цього звіту були підготовлені Річардом Бйордом (Університет Торонто), Джеймсом Алмом (Університет штату Джорджія), Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій (Київ) та Анною Нечай (консультант). Група також отримала матеріали від Маріс Йессе, Валіда Маліка, Ольги Піндюк та Інни Луніної (консультант). Тісно співпрацювали з нею Ніна Будіна та Лука Банд'єра. Англійський текст цього звіту редагувала Емілі Евершед, український – Наталія Яценко. PR-підтримкою та розповсюдженням займалася Анна Гончарик. Підготовку документів та організаційну допомогу забезпечували Джуді Уїлтшиер, Тетяна Комашко та Сусана Паділла.

Експертні оцінки надали Кеті Крамм та Ананд Раджарам. Асад Алам надавав рекомендації і поради протягом усього періоду підготовки цього звіту. Цінні зауваження та пропозиції зробив Мартін Рейзер. Група також вдячна всім посадовим особам Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Міністерства праці та соціальної політики, Державного казначейства України, Державної податкової адміністрації, Державної служби аудиту — КРУ, Міністерства транспорту, Міністерства аграрної політики та Державної служби автомобільних доріг України, які співпрацювали з нею та/ або надали свої зауваження до попередніх редакцій цього звіту (включаючи учасників семінару, що був організований у Києві у липні 2006 року). Свої зауваження до цього звіту також висловили Альберт Джагер, Андре Шехтер, Марк Фланаган та Марія Гонсалес (Міжнародний валютний фонд); Пол Бермінгхем, Душан Вуйович, Шерил Грей, Герман фон Герсдорф, Маріана Фей, Крейг Ніл та Олександр Каліберда (Світовий банк).



## СТИСЛИЙ ВИКЛАД

1. Останні економічні та фінансні тенденції в Україні разом із фінансовими викликами порядку денного економічної реформи висунули на передній план проблему фінансового напруження. Економіка України зросла більш ніж на 50 % з 1999 по 2004 рік, однак зростання сповільнилося з 12,1 % у 2004 році до 2,6 — у 2005-му. Таке уповільнення пояснювалося погіршенням умов торгівлі (зокрема, зниженням міжнародних цін на метал)<sup>1</sup> та істотним падінням попиту на інвестиції (частково внаслідок невизначеності щодо політики уряду та скорочення державних інвестицій). Попри зростання темпів економічного розвитку у першому півріччі 2006 року (5 % на рік), у короткостроковій перспективі країні все ще загрожує подальше збільшення цін на енергоносії в 2007 році.<sup>2</sup> При цьому збільшення державних витрат загрожує позначитися на стані приватного сектору. Спровоковані зростанням пенсій та зарплат у державному секторі економіки, державні витрати різко зросли з 39,4 до 44 % ВВП у 2005 році, спричиняючи значний тиск на державні фінанси. Коли такі значні державні витрати спрямовуються на споживання, виникає ризик генерування інфляційних імпульсів та вищих відсоткових ставок, що може позначитися на добробуті громадян. Крім того, для України характерний важкий податковий тягар, який негативно відбивається на приватному секторі.

2. Нинішнє фінансне напруження ускладнює проблеми, з якими стикається уряд на шляху економічного розвитку країни. Реалізація урядової програми реформ, що включає виконання Плану дій "Україна - ЄС", запровадження другого, накопичувального, рівня пенсійної системи, зменшення податків на фонд заробітної плати, модернізація установ державного сектору і поліпшення інвестиційного клімату, потребує фінансування. Крім того, уряду потрібні значні продуктивні інвестиції в інфраструктуру та людський капітал для досягнення рівня розвитку, який відповідає його прагненням щодо вступу в ЄС. Та оскільки податковий тягар і без того вже достатньо важкий, фінансування реформ за рахунок його подальшого збільшення буде не найкращим вирішенням питання. Крім того, українська влада правильно робить, обережно ставлячись до випуску нових боргових зобов'язань. Хоча відношення боргу до ВВП в Україні є помірним (18,7 %), до нових запозичень слід підходити зважено, бо існує велика кількість опосередкованих та прямих умовних зобов'язань (за оцінками, вони сягали у 2005 році 41,1 % ВВП).<sup>3</sup>

3. **Таким чином, уряду слід створити достатній фінансний простір для своєї програми реформ і продуктивних інвестицій, яка б здійснювалася на основі послідовної макроекономічної політики.** Україна перебуває на межі величезних можливостей і проблем. Націленість на розширений ЄС породила значні очікування в населення та інвесторів щодо перспектив економічного зростання країни. Інвестори починають серйозніше оцінювати український потенціал, зокрема ресурси, промислові потужності, освіченість населення, стратегічне географічне розташування. Широке використання цього потенціалу потребуватиме подальшого посилення та прискорення реформаторських зусиль у контексті виваженої

<sup>1</sup> Крім того, на міжнародному ринку металу Китай дещо потіснив український експорт.

<sup>2</sup> Оцінки недавнього зростання ціни на імпортований природний газ (із 50 до 95 доларів США за 1 000 кубічних метрів) вказують на можливий негативний вплив — у розмірі 2% ВВП — на економічне зростання, що потенційно може додати 0.7% ВВП до фінансового дефіциту (див. примітку Світового банку (2006 рік) про вплив цін на енергоносії в Україні).

<sup>3</sup> Детальніше про характер цих умовних зобов'язань див. у цьому стислому викладі та у главі 6.

фіскальної та монетарної політики. Фіскальний простір необхідно створити в існуючих (або дещо вужчих) фіскальних межах. Масштаби цієї проблеми ілюструються у Таблиці 1 шляхом порівняння основних макроекономічних та фіскальних показників України та країн ЄС-8<sup>4</sup>.

**Таблиця 1. Окремі макрофіскальні показники в Україні та середні показники восьми країн-нових членів ЄС, 2000—2005 рр.**

	2000	2001	2002	2003	2004	ЄС-8, середні величини для 2005-2004 років	
Зростання ВВП, %	5.9	9.2	5.2	9.6	12.1	2.6	5.2
Номінальний обмінний курс (UAH/USD), середній за період	5.4	5.3	5.3	5.3	5.3	5.1	-
ІСЦ, % зміни	28.2	12.0	0.8	5.2	9.0	13.6	5.3
Умови торгівлі (2000=100)	100.0	98.3	98.0	99.3	104.6	112.9	
Валові інвестиції, % ВВП	19.7	21.8	20.2	20.6	21.1	21.8	25.0
Прямий і гарантований державний борг, % ВВП	45.3	36.5	33.5	29.0	24.8	18.7	29.8
Доходи розширеного уряду, % ВВП	33.3	33.2	35.7	35.9	35.0	41.3	39.1
Непрямі податки	8.6	8.7	9.9	8.8	8.6	12.3	8.6
ПДВ	5.6	5.1	6.0	4.7	4.3	8.1	7.8
Прямі податки	19.6	19.2	20.4	21.8	20.6	22.7	13.5
Нарахування на заробітню платню	6.8	7.2	7.9	7.9	8.4	9.3	12.8
Неподаткові доходи	5.1	5.3	5.4	5.3	5.8	6.3	
Витрати розширеного уряду, % ВВП	34.7	35.1	35.5	36.8	39.4	44.0	42.5
Пенсійні витрати, % ВВП	7.5	7.6	9.0	9.2	11.4	15.3	
Зарплатня у державному секторі, % ВВП				7.6	7.4	8.0	10.4
Капітальні витрати, % ВВП				4.3	6.0	4.3	
Інвестиції в основний капітал, % ВВП				2.8	2.8	2.0	3.1
Первинний баланс, % ВВП	0.9	0.0	1.4	0.1	-2.5	-2.0	-1.1
Баланс бюджету, % ВВП	-1.4	-1.9	0.2	-0.9	-4.4	-2.7	-3.1

*Джерела:* Мінфін; Державний комітет статистики; Державне казначейство України; Євростат; розрахунки (та оцінки на 2005 рік) фахівців Світового банку.

4. Рівень державних інвестицій в Україні протягом кількох останніх років відстає від аналогічного показника нових членів ЄС (див. Таблицю 1). Хоча основна частка інвестицій повинна надходити з приватного сектора, уряд має відігравати ключову роль у просуванні цих приватних капіталовкладень та в забезпеченні базової інфраструктури, якою може послуговуватися приватний сектор. Зокрема, особливо гострими є потреби у сферах енергетики, транспорту, базової інфраструктури послуг (водопостачання, водовідведення, житлово-комунальні послуги), а також очищення навколишнього середовища. Це пояснюється тим, що протягом останніх 15 років модернізація основного капіталу здійснювалась у дуже обмежених обсягах і якість інфраструктури погіршувалася. Уряду також необхідно інвестувати у людський капітал з метою вдосконалення технічної підготовки робочої сили та досягнення вищого рівня продуктивності праці. За найприблизнішими оцінками фахівців Світового банку, розмір необхідних державних інвестицій може легко перевищити 100 мільярдів доларів США протягом наступних 10 років (див. Таблицю 2). На такому фоні обсяг державних капітальних видатків видається занадто малим – 4,35 ВВП у 2005 році, особливо якщо врахувати, що біля третини цих видатків ідуть на субсидії державним та приватним підприємствам.

<sup>4</sup> До складу ЄС-8 належать нові члени Євросоюзу із Центральної Європи та Балтії: Чеська Республіка, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Словаччина та Словенія.

**Таблиця 2. Капітальні інвестиції на наступні 10 років з метою вступу до ЄС, 2006—15**

<b>Сектор</b>	<b>Обсяг (млрд. доларів США)</b>
Енергетика	30
Транспорт	5
Житлово-комунальне господарство	14
Сільське господарство та земельна реформа	9
Охорона здоров'я, освіта та соціальний захист	6.5
Захист навколишнього середовища	15
Підтримка ринкових інститутів	4
Інше	16.5
<b>Загалом</b>	<b>100</b>

*Джерело:* розрахунки фахівців Банку.

5. Таке фіскальне напруження означає, що доведеться досягати компромісів (див. Вставку 1). Осмислення цього тиску та його ефективне подолання є ключовим елементом успіху програми.

#### **Вставка 1. Компроміси щодо створення і розміщення фіскального простору**

Поняття "фіскальний простір" є способом з іншого боку поглянути на проблему постійної обмеженості ресурсів. Почнемо з того, що для будь-якої чинної програми ресурси і плани щодо їх розподілу повинні відповідати одне одному. Коли уряд збільшує обсяг державних ресурсів для покриття поточних витрат (наприклад, на виплату заробітної плати, пенсій, субсидій), він забирає більше «фіскального простору», який можна було б використати для здійснення програми реформ та для державних інвестицій в людський і фізичний капітал, які сприяють зростанню. За відсутності вільного фіскального простору збільшення інвестицій та загальних видатків збільшують фіскальний дефіцит і призводять до збільшення боргів і прискорення інфляції. Тому ігнорування головних потреб у продуктивних інвестиціях обмежуватиме темпи економічного зростання.

У широкому сенсі, існують кілька вимірів (джерел), за допомогою яких можна створити фіскальний простір: податкова політика та адміністрування податків (вдосконалення збору податків і дотримання податкового законодавства, а також розширення бази оподаткування); перерозподіл і раціоналізація видатків (спрямування ресурсів з метою їх кращого використання, підвищення ефективності поточних програм видатків і скорочення (або припинення) програм неефективних); розширення загальних державних видатків, що фінансуються за рахунок накопичення боргів, надходжень від приватизації та допомоги (фінансування) донорів, а також інших джерел неподаткових надходжень. У випадках, коли просто не вистачає ресурсів для задоволення пріоритетних державних потреб (і навіть за їхньої наявності), участь приватного сектора в забезпеченні товарів і послуг для суспільного споживання може бути ефективною альтернативою — звичайно, коли забезпечено їх належну оцінку, структурування та регулювання.

У всіх випадках створення та розміщення фіскального простору має досягатися у контексті загальної виваженої макрофіскальної і соціальної програми. Слід мати на увазі, що ці процеси залежать від специфіки кожної країни, а відтак безпосередньо пов'язані з характеристиками, потребами, можливостями і програмою реформ конкретної країни.

6. У цьому звіті увагу зосереджено на чотирьох ключових джерелах фіскального простору в Україні в контексті взаємоузгоджених макроекономічних показників. Це — (i) податкова політика та адміністрування податків, (ii) загальні державні видатки, (iii) пенсійна реформа і (iv) процес бюджетування капіталовкладень.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ця частина звіту містить також аналіз процесу планування і менеджменту фінансованих донорами інвестицій та пропозиції щодо альтернативних варіантів урахування таких інвестицій у загальному бюджетному процесі.

**(і) Розширення бази оподаткування та посилення дисципліни виконання податкового законодавства без збільшення податкового тягаря**

7. За останні кілька років Україна досягла значних успіхів у сфері податкової політики та адміністрування податків. Зокрема, вдалося зупинити зростання податкових недоїмок, покласти край практиці податкових амністій, скасувати податкові пільги (щоправда, деякі з них все ще діють, особливо у сільському господарстві), спростити систему сплати податку на прибуток підприємств (ППП) і податку на доходи фізичних осіб (ПДФО); було розроблено стратегію модернізації процесу управління адмініструванням податків.

8. Політика у галузі податкових надходжень повинна бути націлена на зниження високих податкових ставок (особливо податків на фонд заробітної плати), але її слід здійснювати одночасно (або з певним часовим лагом) із політикою розширення податкової бази, посилення дисципліни виконання податкового законодавства та зміцнення адміністративних «потужностей» податкових органів. Це дозволить уникнути значних втрат податкових надходжень (унаслідок скорочення податкових ставок) і поступово послабити в країні податковий тягар. У цьому звіті основна увага приділяється найважливішим аспектам податкової політики та адміністрування податків. Мета — не в тому, щоб докорінно переглянути податкову політику та практику адміністрування, а в тому, щоб показати головні проблеми та можливості для реформ.

9. *Політика щодо ПДВ.* Незважаючи на істотний прогрес у політиці щодо ПДВ (наприклад, скорочення пільг із цього податку), на порядку денному все ще залишається чимало важливих реформ. Погані показники зі стягнення ПДВ у минулому і тягар для бізнесу у вигляді заборгованості з відшкодування ПДВ викликали дискусії щодо його заміни податком з обороту. Також розглядається питання зниження ставки ПДВ (яка нині становить 20%). Окрім того, ПДВ має певні проблемні особливості у сфері сільського господарства та енергетики. Залишається проблемою і “подвійний коридор” для імпорту газу, коли ПДВ нараховується лише на третьому етапі податкового ланцюжка. Фактично йдеться про значну субсидію, що може призводити до втрати доходів, оскільки оминаються два етапи стягнення податку (що ускладнює роботу податкових органів), і до зловживань — у разі вимоги щодо відшкодування (бо немає контролю за сплатою ПДВ на попередніх етапах ланцюжка). ПДВ у сільському господарстві є затратним та неефективним для бюджету внаслідок комбінації факторів, серед яких — нульова ставка для виробників молока і м’яса; право не передавати до бюджету ПДВ, отриманого сільськогосподарськими платниками податків; право покупців сільськогосподарських продуктів вимагати повернення ПДВ в разі таких покупок; отримання ПДВ м’ясо- і молокопереробними заводами, однак без його передачі до бюджету. Система ПДВ у сільському господарстві є неефективною ще й тому, що його податкові видатки підтримують певні товари і певних виробників (такі як молочні і м’ясопродукти і виробників цих товарів, а також сектор тваринництва) за рахунок інших товарів та виробників. Окрім цього, дані свідчать, що плодами цієї спеціальної системи в основному користується незначна кількість більших (і багатших) виробників. У цьому контексті потрібно розглянути такі рекомендації:

- утримувати ставку ПДВ на існуючому рівні. Поки що немає достатнього підґрунтя для зниження її в Україні. Нинішня ставка у 20% не є високою порівняно з іншими країнами регіону, і зменшення може спричинити серйозні втрати для бюджету самі тоді, коли накопичується фіскальний тиск;
- зміцнювати політику та адміністрування ПДВ, а не замінювати його іншим податком. Цей підхід є основою для потенційного зменшення ставок ПДВ у майбутньому, коли база оподаткування стане ширшою і стабільнішою. Податок з обороту не є вирішенням



проблеми, він призводить до значних спотворень (оскільки ринок переходить до менш ефективних варіантів виробництва з метою зменшення обороту на кожному етапі) і породжує каскадний ефект оподаткування. Крім того, сумнівними видаються його потенційні переваги, такі як легше адміністрування: насправді схеми ухилення виявляти важче, а наслідки поширення такої практики наразі невідомі;

- Уникати повторення ситуації з нагромадженням затримок у відшкодуванні ПДВ і зменшити кількість невідшкодованого ПДВ.
- розглянути ліквідацію “подвійного коридору ПДВ” на імпорт газу у контексті вдосконалення енергетичної політики;
- запровадити систему ПДВ для сільського господарства, запропоновану урядом у 2005 році, яка усуває деякі недоліки, зменшує бюджетні втрати, а також більше відповідає практиці ЄС;
- продовжити зменшення податкових видатків з ПДВ (та інших податків).

10. *Адміністрування ПДВ.* Протягом 1998—2004 рр. ПДВ мав значні проблеми як джерело надходжень внаслідок зниження ефективності його справляння. Незважаючи на значне збільшення надходжень від цього податку у 2005 році, все ще зберігаються проблемні питання, пов'язані із загальними показниками та адмініструванням цього податку, такі як затримки відшкодування експортерам<sup>6</sup> і ухилення від сплати ПДВ по всій системі. Однак вони є лише симптомами серйозних адміністративних недоліків у виконанні основних завдань з адміністрування податку, таких як перевірка заявників, скорочення значних витрат на забезпечення дотримання законодавства, посилення стратегій моніторингу та аудиту і створення ефективної системи штрафних санкцій. У цьому контексті рекомендовано такі заходи:

- вдосконалити процес реєстрації (шляхом перевірки заявників, аби відсіяти потенційних неплатників). Крім того, має бути заборонено добровільну реєстрацію платників податків, які не дотягують до порогових показників, оскільки це ускладнює адміністрування податку;
- зменшити видатки на забезпечення дотримання законодавства (включно зі зменшенням часу, що його витрачають фірми на обов'язкові процедури з дотримання законодавства щодо ПДВ та інших основних податків, а також спрощення податкових форм);
- створити всеохоплюючу систему моніторингу (на додаток оцінки ризику експортерів і контролю відшкодування), яка базується на аналітичному потенціалі і використанні порогів шахрайства та збору податків, таких як “розриви збору ПДВ” за секторами економіки, за галузями, за регіонами. При цьому уникнути більших витрат на забезпечення дотримання законодавства, пов'язаних із надмірним, дорогим та неефективним перехресним контролем;
- проводити кращі, більш поінформовані (тобто, чітко спрямовані на підставі аналітичної інформації отриманої в результаті моніторингу) та скоординовані (з іншими органами, що займаються збором податків) перевірки;
- перейти до ефективнішої системи штрафних санкцій, яка забезпечує зменшення кількості кримінальних проваджень і збільшення кількості адміністративних покарань.

<sup>6</sup> Станом на серпень 2005 року рівень заборгованості з відшкодування ПДВ становив 3.3 млрд. грн. (0.8% ВВП). Таке його підвищення почати було спричинене новими вимогами щодо відшкодування ПДВ з боку підприємств, розташованих у ВЕЗ (які звернулися з вимогою про відшкодування вперше у 2005 році) і державних підприємств, які не висували вимог про відшкодування до кінця 2004-го, однак подали їх у 2005 році. До кінця 2005-го вимоги про відшкодування заборгованості скоротилися до 642 млн. грн. У 2006 році ця сума зменшилася до 586 млн. (станом на 1 травня).

11. *Нарахування на фонд заробітної плати.* Високий розмір нарахувань на фонд заробітної плати та обмежена база справляння внесків на соціальне страхування – ці питання турбують як ділові кола, так і уряд України.<sup>7</sup> Ситуація ускладнюється двома факторами: неефективною та обтяжливою системою збирання чотирма різними органами (фондами страхування) і спотворенням поведінки, викликаного спрощеною системою оподаткування для юридичних та фізичних осіб, які намагаються мігрувати до цієї системи з метою істотного зменшення свого податкового тягаря. Наразі пенсійна система перебуває у стресових умовах. Збільшення видатків на пенсійне забезпечення призвело до серйозного дефіциту у ній коштів. Тож запровадження другого рівня пенсійної системи, що, згідно із планами уряду, передбачається вже 2008 року, повною мірою залежить від ліквідації дефіциту та накопичення після цього року достатніх коштів для забезпечення довготривалої стабільності. Водночас існує розуміння, що зменшення високого тягаря нарахувань на фонд заробітної плати в Україні є важливим і необхідним. Однак будь-якому зменшенню ставок мають передувати реформи, спрямовані на розширення бази сплати внесків і підвищення рівня надходжень до системи соціального страхування:

- зміцнення адміністрування збору внесків на соціальне страхування;
- запровадження другого рівня пенсійної системи з метою встановлення більш чіткого зв'язку між внесками та виплатами. Це потребує здійснення параметричних змін на першому рівні пенсійної системи (див. розділ, присвячений пенсіям).
- значне реформування спрощеної системи оподаткування, яка нині розмиває базу сплати внесків на соціальне страхування.<sup>8</sup>

12. *Адміністрування внесків на соціальне страхування.* Україна має досить складну систему, що складається із чотирьох окремих програм, в рамках яких сплачуються внески на соціальне страхування. Кожна програма має власні ставки внесків, окремо здійснює їх адміністрування та свою діяльність, а також має окрему нормативну базу. Наразі кожен фонд страхування має свою власну окрему систему збору внесків. Ці системи є, по суті, незалежними одна від одної, і це незважаючи на значною мірою схожі бази сплати внесків та однаковий метод збору коштів (тобто, роботодавець нараховує податки безпосередньо на заробітну плату-брутто). Окреме адміністрування цих програм є неефективним, це — марне витрачання державних ресурсів, воно призводить до високих витрат на забезпечення дотримання належного рівня сплати внесків. Для підвищення ефективності їх збору і скорочення витрат на забезпечення платіжної дисципліни необхідно взяти до уваги такі рекомендації:

- прискорити процес об'єднання спільних адміністративних функцій (реєстрація, ведення бази даних, облік, збір, контроль, примусове стягнення) усіх чотирьох фондів соціального страхування у Пенсійному фонді (ПФ). Цей процес буде дуже важливим з точки зору зменшення витрат платників внесків, пов'язаних з їх сплатою, та адміністративних видатків. У середньостроковій перспективі уряд має орієнтуватися на повне об'єднання, що означає єдину ставку внеску та єдиний орган, який займається його збором;

<sup>7</sup> Наразі тільки ставка роботодавця становить приблизно 37%, вона охоплює внески у чотири фонди (див. Таблицю 2.5). Податки на фонд заробітної плати (або внески у фонди соціального страхування, як їх інколи називають) збирають шляхом утримання із заробітної плати; до них не належить податок на доходи фізичних осіб (ПДФО).

<sup>8</sup> Неефективність та проблеми, що їх створює ССО, а також напрямки її реформування докладно розглядаються у наступному розділі.

- поліпшити координацію з Державною податковою адміністрацією (ДПА). ПФ (який представляє всі фонди страхування) та ДПА повинні запровадити скоординовану програму контролю за сплатою загальнообов'язкових внесків з метою зменшення ухилення від неї, із створенням формальної координуючої структури і спільними робочими групами;
- посилення аналітичного потенціалу ПФ з метою вдосконалення контролю і виявлення шахрайства.

13. *Спрощена система оподаткування (ССО).* Існування спеціальної системи оподаткування малих платників податків пояснюється низкою добре відомих аргументів — стосовно дотримання податкового законодавства, управління податками та їхньої ефективності. Є докази, хоча й не досить переконливі, що ССО сприяла реєстрації та появи малих і середніх підприємств (МСП). Однак нині система призвела до значних зловживань, неефективності та розмивання бази загальної податкової системи, оскільки: (i) вона створює стимули для законного і незаконного переходу від загальної системи оподаткування, що призводить до втрати бюджетних доходів від усіх основних податків (податків на фонд заробітної плати, ПДФО, ПДВ і, більш опосередковано, ППП); (ii) вона спотворює поведінку платника, роблячи її економічно неефективною, і знижує продуктивність праці в економіці (наприклад, щоб не перевищувати порогового показника, фірми перетворюють свої підрозділи на менші фірми і втрачають таким чином ефект масштабу, водночас обсяги виробництва та продажу утримуються на рівні нижче порогових показників, що перешкоджає зростанню випуску продукції); і (iii) це створює істотні горизонтальні (і вертикальні) нерівності у системі (наприклад, фізична особа, яка працює “консультантом” за ССО, може платити значно нижчі податки, ніж особа із такими самими функціями, що працює на фірмі і має такий само рівень доходу за звичайною системою оподаткування прибутку). ССО необхідно зберегти, узявши до уваги нижченаведені рекомендації, щоб зробити систему оподаткування ефективною і справедливою:

- забезпечити, щоб тільки справді малі підприємства працювали за ССО, шляхом зниження максимального рівня для юридичних осіб (нині 1 млн. грн.) до рівня, обов'язкового для сплати ПДВ (300 000 грн.), що є також важливим для ПДВ;
- змінити максимальний рівень для фізичних осіб, який наразі становить 50 середньорічних заробітних плат (500 000 грн.), зменшивши його до не більш як двох або трьох середньорічних заробітних плат (20 000 – 30 000 грн.);
- удосконалити критерії щодо обмеження кількості працівників (нині максимальна кількість для подання заявки становить 50 працівників, хоча рівень у 15 працівників більше відповідає типу малого бізнесу, якому має сприяти спрощена система);<sup>9</sup>
- обмеження видів діяльності осіб, які є прийнятними для ССО, зокрема виключення фахових категорій і “консультантів,” які наразі становлять основну частину тих, хто ухиляється від сплати податків, перейшовши на спрощену систему. Люди, які займаються бізнесом, що базується на інтелектуальній діяльності, представляють категорії, які мають бути здатними діяти за звичайною системою оподаткування;
- запровадити чіткий механізм “виходу” із системи ССО. Необхідно докласти зусиль для вдосконалення примусового виконання (і “виходу”, якщо воно застосовується, із ССО). Цього можна досягти спільно з місцевими органами влади (з метою зменшення адміністративних витрат).

<sup>9</sup> Крім того, у цьому звіті підтримується рекомендація Міжнародного валютного фонду про виключення із ССО будь-якого підприємства, що прямо чи опосередковано контролює інше підприємство та/ або прямо чи опосередковано контролюється іншим підприємством або особою, що контролює інше підприємство.

14. *Податкові видатки.* Податкові видатки призводять до спотворень у різних секторах економіки України, однак переважно у секторі сільського господарства.<sup>10</sup> Їх можна знайти у багатьох основних джерелах надходжень, включаючи ПДВ, ППП, земельний податок і ряд акцизних податків. Однак уряд України поступово, але невпинно скорочує цю практику. На початку 2005 року ним було досягнуто значних результатів за рахунок скасування пільг у вільних економічних зонах (ВЕЗ) і різних податкових видатків щодо ПДВ. Хоча частка податкових видатків як відсоток ВВП значно зменшилася — з 7,6% у 2002 році до приблизно 3,2% у 2005-му, вона все ще залишається значною. Занепокоєність викликає і прозорість відповідних звітних даних. Більше того, новий Уряд розглядає можливість знову запровадити вільні економічні зони, що буде кроком назад у цій галузі. Аби поліпшити ситуацію у цій сфері, слід узяти до уваги такі рекомендації:

- Не поновлювати податкових пільг у вільних економічних зонах. Структурувати всі інвестиційні заохочення у повній відповідності до вимог СОТ.
- Продовжити курс на зменшення податкових видатків. Непоганими кандидатами на скасування є податкові видатки у сільському господарстві, виробництві фармацевтичних товарів, видавничій справі і при випуску автомобілів (можна заощадити до 1,5 % ВВП). У цьому сенсі, режим ПДВ у сільському господарстві, запропонований урядом у грудні 2005-го, необхідно реалізувати у бюджеті на 2007 рік;
- У бюджетному процесі податкові пільги обговорювати як статті видатків. Це вимагатиме попереднього аналізу і публічного оприлюднення результатів, щоб особи, відповідальні за прийняття рішень, могли свідомо ухвалювати їх;
- Забезпечити прозорість податкових видатків у всіх бюджетних документах.

## **(ii) Заощадження видатків за рахунок кращого розподілу коштів**

15. Державні видатки в Україні є великими і продовжують зростати. Більше того, вони витісняють приватні інвестиції; їхня зорієнтованість на споживання означає затримку із нагально необхідними державними інвестиціями. Сумнівною видається й ефективність розподілу державних видатків — з огляду як на їхній переважно споживчий характер (і зорієнтованість на поточні трансферти), так і на фінансування за їх рахунок низки неефективних субсидій і нецільових програм. З 2001 року державні витрати України постійно зростають, і в 2005-му, під тиском зростання поточних видатків, вони сягнули 44 % ВВП (на 4,6 % більше, ніж у 2004 -му). Виплати на пенсійне забезпечення зросли з 9,2% ВВП у 2003 році до 15,3 — у 2005-му, хоча паралельно баланс пенсійної системи змінився від невеликого позитивного сальдо у 2003 році до дефіциту у розмірі 3% у 2005-му. Фонд заробітної плати, не дуже великий за регіональними мірками, у 2005 році досяг рекордного рівня у 8 % ВВП (проти 7,3 % ВВП у 2004-му). Це стало можливим внаслідок зростання мінімальної заробітної плати, і причому тенденція зберігається. Через заплановані подальші різкі підвищення фонд заробітної плати у 2006 році напевно зросте до 8,4% ВВП.

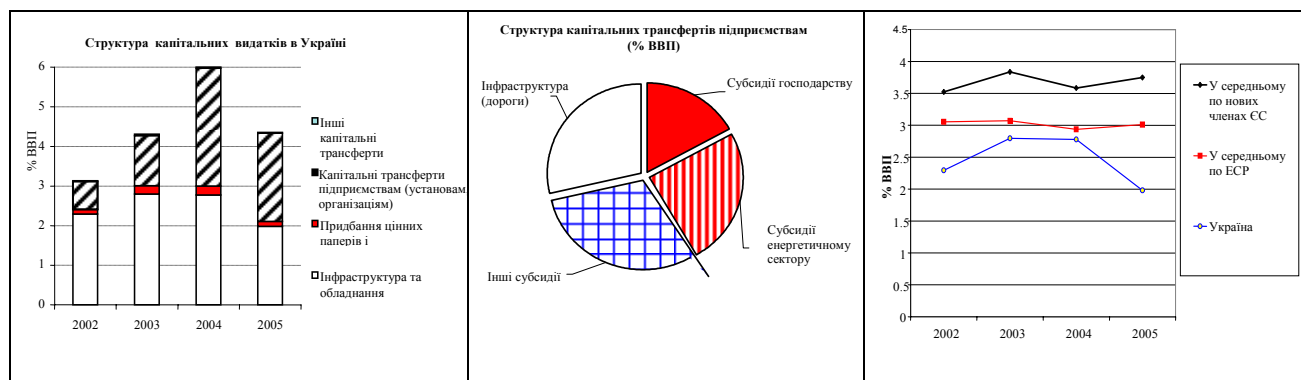
16. Однак капіталовкладення залишилися на низькому рівні і значно зменшилися у 2005 році. Більш того, заявлений обсяг капітальних витрат завищено через неправильно класифіковані субсидії, які витісняють видатки на інфраструктуру та обладнання. Загальна сума капіталовкладень, що записані у бюджеті, становить 4,3% ВВП проти 6% у 2004 році. Однак,

---

<sup>10</sup> Податкові видатки охоплюють звільнення від податків, податкові пільги й інші «лагуни», за допомогою яких відповідний платник податків отримує субсидію, а бюджет несе втрати (через ненадходження податків). Вичерпне визначення податкових видатків див у главі 2.

десь трохи більше половини цих видатків (2,2 % ВВП) становлять так звані “капітальні трансферти підприємствам.” Вони, в свою чергу, майже на 65% складаються із субсидій державним підприємствам або трансфертів урядовим бюджетотримувачам (тобто, Міністерству аграрної політики, Міністерству енергетики), які за рахунок цих ресурсів реалізують різні програми субсидування (див. Рис. 1, а-б-в).<sup>11</sup> Такий підхід призводить до того, що на інвестиції в інфраструктуру залишається трохи більше 2% ВВП, що набагато нижче рівня нових членів ЄС. Окрім цього, державні інвестиції в Україні систематично здійснюються не в повному обсязі. У 2005 році позиція “капітальне будівництво” була недовиконана на 20% від і без того невеликих бюджетних асигнувань. Аналіз капітальних витрат показує, що ця надзвичайно важлива сфера державних видатків не є пріоритетною. Бюджет 2006 року передбачає незначне збільшення капітальних витрат, однак детальне вивчення того, яким чином воно досягається, показує, що все це відбувається за рахунок зростання субсидій, а також державних гарантій облігацій Державної іпотечної установи. Зокрема, субсидії виділено на збільшення продовольчих резервів Аграрного фонду і на підтримку вугільного та агропромислового секторів.

**Рис. 1, а-б-в. Скорочення капітальних видатків і державних інвестицій (в основні засоби) в Україні, 2002—05 рр.**



Джерела: Мінфін; Державний комітет статистики; Євростат; ОЕСР.

17. **Існує можливість і потреба ефективнішого розподілу коштів по видаткових статтях бюджету, кращого їх використання, а також зменшення обсягу сукупних державних видатків (до менш як 39% ВВП у середньостроковій перспективі).** Значної економії можна досягти шляхом раціоналізації та скасування неефективних програм. Більш того, частину отриманих заощаджень можна використати на фінансування пропонуваного урядом реформ і підвищення низького рівня капіталовкладень (з наданням пріоритету продуктивним інвестиціям). До уваги слід узяти нижчезазначені питання і рекомендації.

18. **Швидке зростання фонду заробітної плати у державному секторі необхідно контролювати.** У короткостроковій перспективі його треба стабілізувати на рівні 2005 року, тобто менш як 8% ВВП<sup>12</sup>. Необхідною є декомпресія заробітної плати державних службовців, однак для уникнення подальшого зростання видатків на заробітну плату та узгодження стимулів для працівників з програмними цілями така політика має поєднуватися з раціоналізацією посад у системі державної служби. Це дасть змогу встановлювати більш конкурентні посадові оклади.

<sup>11</sup> Тільки майже 35% “трансфертів капіталу” є справжніми інвестиціями в інфраструктуру. Переважно ресурси передаються Державній службі автомобільних доріг (30%), окрім цього, в межах цих трансфертів є певні незначні інвестиції для всіх бюджетотримувачів.

<sup>12</sup> Цей показник не враховує заробітну плату викладачів вищої школи, оскільки в 2005 році уряд вилучив їхню заробітну плату зі статті витрат «заробітна плата» і включив її до статті витрати «дослідження та розробки» (код 1170). Ключовою детермінантою фонду заробітної плати є мінімальна заробітна плата. Ця рекомендація відповідає меті номінального її збільшення, але не вище, а, можливо, й дещо нижче рівня інфляції.

Незважаючи на значні позитивні зрушення щодо модернізації системи оплати праці (які були затверджені законом у березні 2006 року), призначення на кілька посад і виплата премій все ще використовуються для того, аби зробити місце роботи привабливим і заохотити до ефективної праці, тоді як базові посадові оклади не повністю відповідають рівню кваліфікації та обсягу відповідальності.<sup>13</sup> Для досягнення цих цілей уряду необхідно переглянути і модернізувати інституційні процедури, а також розробити нову аналітично обґрунтовану систему оплати праці. Прозорість цієї нової системи є важливим чинником підвищення ефективності праці державних службовців.

19. Система соціального захисту і соціальних пільг є дорогою, заплутаною, непрозорою, і в цілому її можна назвати ефективним засобом для досягнення цілей, заради яких вона створювалася (тобто перерозподіл і спрямування коштів на користь бідних). Крім того, щоб справитися з потенційним зростанням виплат, пов'язаних із наданням субсидій на енергоспоживання/комунальні послуги, спричинених зростанням цін на енергоносії і підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги, ця система має заощаджувати. Урядові слід розглянути можливість скасування нецільових програм, таких як професійні пільги, санаторно-курортне лікування, пільги на оплату телефонних послуг, а також уникати впровадження будь-яких нових пільг на додаток до існуючих програм соціальної допомоги. При цьому самі програми соціальної допомоги необхідно робити більш адресними, встановлюючи жорсткіші вимоги до надання субсидій населенню з використанням методу опосередкованої перевірки засобів існування (ОПЗІ). **Завдяки такій реформі можна заощадити кошти у розмірі до 1% ВВП, не завдаючи шкоди реципієнтам, які справді потребують допомоги.**

20. Субсидії витісняють потенційні видатки на виробництво і завдають шкоди економіці України. Наприклад, субсидії енергетичному сектору і на пов'язані квазіфіскальні види діяльності (наприклад, зниження ціни на енергоносії) погіршують фінансове становище енергетичних компаній і їхню спроможність приваблювати інвестиції. Крім того, ці субсидії і квазіфіскальні види діяльності консервують неефективне використання енергоносіїв і вразливість економіки від цінових шоків. Уряд повинен добиватися дотримання фінансової дисципліни з боку енергетичних компаній (включаючи енергетичні державні підприємства), одночасно відмовляючись від практики зниження цін і крос-субсидування. Це треба робити паралельно із завершенням реструктуризації вугільної промисловості та швидким скасуванням субсидування вугледобувних підприємств. У міру зростання цін на інші джерела енергії (наприклад газ) видобуток вугілля отримує цінову перевагу і дозволяє відповідним підприємствам збільшувати свою рентабельність, що також звільняє бюджет від необхідності дотувати цей сектор. Ще одним прикладом субсидування сектору економіки, яке слід скоротити, є постійна рекапіталізація державних фінансових установ. Прогресу було досягнуто у ході реструктуризації Ощадбанку; цей процес необхідно продовжувати і прискорювати. **За рахунок скасування найбільш неефективних субсидій у енергетичному та інших секторах можна заощадити до 1,2 % ВВП (не враховуючи сільського господарства, проблеми якого обговорюються далі).**

21. Державна підтримка сільського господарства є дорогою, неефективною і такою, що породжує нерівність. Порівняно з іншими державами, Україна має високий рівень фіскальної підтримки сільського господарства (навіть вищий, ніж у деяких країнах ОЕСР). У 2005 році фіскальна підтримка сільського господарства, включаючи податкові видатки, сягнула 2,5% ВВП

---

<sup>13</sup> Згідно із розрахунками, до березня 2006 року основна заробітна плата становила лише 30% загальної виплачуваної суми. У березні 2006-го для упорядкування системи оплати праці в країні було прийнято нові регулюючі положення. Відповідно до них, частка основної заробітної плати у загальній сумі виплачуваної винагороди може значно зрости і досягти приблизно 60%.

(на 1,5 % більше, ніж у 2000-му), причому дедалі більшу частку становлять субсидії.<sup>14</sup> Однак досвід показує, що субсидії мають незначний вплив на продуктивність сільського господарства; наприклад, субсидії, спрямовані на полегшення доступу фермерів до сільськогосподарської техніки, не сприяють прискоренню технічної модернізації аграрного сектора. Більшість субсидій просто заохочують до нарощування виробництва певних видів продукції або до більших обсягів використання субсидованих вхідних матеріалів і не спрямовані на постійне підвищення ефективності у цьому секторі економіки. Крім того, субсидії (зокрема, податкові видатки в аграрній сфері) створюють нерівність, оскільки вони вигідні переважно для великих виробників.

22. Таким чином, підтримку сільського господарства необхідно перемістити з нинішніх неефективних фіскальних субсидій на продуктивні інвестиції та програми, що сприяють розвитку конкуренції, як-от програми науково-технічного розвитку, програми розширення, розвитку сільських територій, контролю над захворюваннями, а також програми готовності до вступу у СОТ. Паралельно, державна підтримка цього сектору економіки має орієнтуватися на розвиток ринку (земельна реформа, кадастр і реєстр) і програми “зеленої скриньки” СОТ, здійснювані у співпраці з приватним сектором. Зміни повинні супроводжуватися скасуванням заходів, які призводять до спотворення ринку, таких як контроль за цінами та обмеження переміщення сільськогосподарської продукції між областями. У разі здійснення цих заходів можна досягти значного прогресу у розвитку сільської місцевості та поліпшення становища бідних. **За рахунок скасування найменш ефективних субсидій у цьому секторі можна заощадити до 0,4% ВВП. І це на доповнення до майже 1% ВВП економії видатків, якої можна досягти шляхом реалізації запропонованої урядом реформи ПДВ у сільському господарстві.**<sup>15</sup>

23. Необхідна *подальша консолідація бюджету*. Чотири роки тому створення спеціального фонду (який згрупував кілька позабюджетних категорій і включає їх до складу бюджету) було позитивним кроком. Тепер увагу слід приділяти подальшій консолідації бюджету, оскільки у належно функціонуючій бюджетній системі збереження розподілу між загальним та спеціальним фондами не має чіткого обґрунтування. Однак, оскільки спеціальний фонд (певною мірою) зберігає ресурси для деяких критично важливих державних інвестицій, консолідації бюджету має передувати вдосконалення бюджетування капітальних видатків (включаючи капітальні трансферти місцевим органам влади). За рахунок такої консолідації можна досягти більшої гнучкості і прозорості в розподілі коштів і кращого управління бюджетом. Окрім цього, уряд повинен розглянути можливість об'єднання в середньостроковій перспективі фондів соціального страхування у консолідованому бюджеті.

### **(iii) Повернення пенсійної реформи на намічений шлях**

24. Солідарна пенсійна система в Україні має низку проблем, які загрожують її фінансовій стабільності. Діапазон цих проблем є широким — від системних труднощів до загроз, що їх спричиняє швидке старіння населення (очікується, що у 2055 році на одного працівника в Україні припадатиме 1,42 пенсіонера). У 2003 році уряд прийняв законодавчі рішення, що мали на меті збереження і посилення системи шляхом додавання другого рівня обов'язкового страхування і третього рівня добровільного страхування. Незважаючи на прийняття основних

<sup>14</sup> Реальна підтримка сільського господарства є навіть більшою (приблизно на 0,5% ВВП), якщо, зокрема, враховувати позабюджетні заходи з боку держави (такі як квотування цукру, підтримка ціни зерна через заставу та інтервенційні закупівлі і знижені відсоткові ставки оренди сільськогосподарської техніки в "Украгролізингу").

<sup>15</sup> Податкові видатки у сільському господарстві можна зменшити на 0 – 1% ВВП. Все залежатиме від того, якою будуть вартість та структура вхідних ресурсів сільськогосподарських виробників, а також їхня структура споживання після реформи.

законодавчих актів, багаторівневність не було запроваджено через брак інституційної та адміністративної бази, і система все ще перебуває під значним фінансовим навантаженням. Здійснене перед президентськими виборами 2004 року підвищення мінімальних пенсій привело до збільшення пенсійних видатків із 9,2% від ВВП у 2003 році до 11,4 — у 2004-му і, зрештою, до рекордних 15,3% у 2005-му. Це — найвищий рівень виплат у регіоні (за дефіциту, відповідно, в 1% і 3% ВВП у 2004 та 2005 рр.).

25. Заходи, запроваджені у 2005 році з метою зниження пенсійних видатків, і ті, що плануються в «Стратегії розвитку пенсійної системи», зміщують баланс у позитивному напрямку, але не є достатніми для поступового впровадження другого рівня, зниження ставок пенсійних виплат і довготривалої фінансової стійкості системи. Зміни у правилах індексації<sup>16</sup> та інші додаткові кроки знизили пенсійні видатки у 2005 році з очікуваних 17% ВВП до 15,3%. Більше того, прогнозується, що завдяки цим заходам у 2006 році обсяг пенсійних видатків зменшиться до 14% ВВП. Слід додати, що уряд уже розпочав впровадження вищезгаданої «Стратегії розвитку пенсійної системи», яка передбачає додаткові заходи із поліпшення фінансового стану системи.<sup>17</sup> Оцінка загального їхнього фінансового впливу вказує на позитивний ефект, який вимірюється приблизно 0,42% ВВП щорічно (в середньому). Це — з урахуванням негативного ефекту від запланованої індексації всіх пенсійних виплат на 20% зростання номінальної заробітної плати. Без такої зміни реалізація урядової стратегії дала б змогу отримати дещо більшу економію.

26. Аби перевести систему на шлях довготермінової фінансової стабільності й одночасно виконати урядові завдання із зменшення високого тягаря нарахувань на фонд заробітної плати і запровадження другого рівня у 2008 році, у цьому звіті рекомендуються такі додаткові заходи економії:

- поступове — шляхом додавання шести місяців на рік — збільшення пенсійного віку жінок із 55 до 60 років. Це дозволить заощадити в середньому 0,32% від ВВП щорічно, починаючи із 0,1% у 2007-му і до 0,7% у 2015-му. Із подальшим подовженням тривалості життя вік виходу на пенсію для чоловіків і жінок слід збільшувати й надалі;
- продовжуючи практику пропорційного встановлення пенсій для осіб, період сплати внесків якими є меншим за мінімально необхідний для повної мінімальної пенсії, збільшити термін, що дає право на отримання мінімальної пенсії до 30 років для жінок і до 35 — для чоловіків. Це дозволить зекономити в середньому 0,17% ВВП щорічно, починаючи із 0,1% у 2008-му і закінчуючи 0,2% у 2015-му;
- призупинення збільшення пенсій до рівня прожиткового мінімуму у випадку, якщо пенсіонер продовжує працювати. Це дасть змогу зекономити в середньому 0,49% від ВВП щорічно, починаючи із 0,5% у 2007-му і закінчуючи зниженням цього показника до 0,4% у 2015-му;

<sup>16</sup> Відповідно до змін у правилах індексації, замість збільшення мінімальних пенсій на початку року мінімальні пенсії поступово досягнуть прожиткового мінімуму у грудні 2006-го. Серед додаткових заходів — скасування положення, згідно з яким за кожен рік стажу після досягнення 20 років для жінок і 25 — для чоловіків доплачується 1% мінімальної пенсії, а також положення, яке дозволяє збільшувати додаткові виплати для окремих категорій пенсіонерів паралельно із збільшенням мінімальних пенсій.

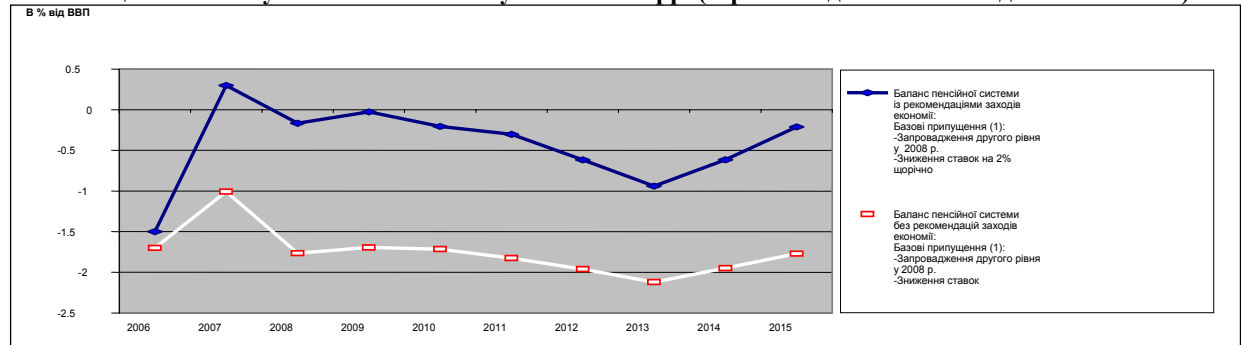
<sup>17</sup> Заходи урядової стратегії включають: (i) збільшення віку виходу на пенсію для жінок до 60, збільшуючи цей вік на 6 місяців щороку починаючи з 2010-го; (ii) запровадження індексації всіх пенсій на монетарній основі на 20% від номінального зростання зарплати та (iii) призупинення збільшення пенсій до прожиткового мінімуму для працюючих пенсіонерів із збереженням виплати тільки формульної їх частини. Запровадження індексації всіх пенсійних виплат на 20% зростання номінальної заробітної плати збільшить обсяг витрат.



- заміна мінімальних пенсій цільовими виплатами для будь-кого з пенсіонерів, чий сімейний дохід на душу населення становить менше прожиткового мінімуму.<sup>18</sup> Тільки пенсіонери з низьким доходом, чий сукупний сімейний дохід є нижчим від визначеного прожиткового мінімуму, мають отримувати автоматичні доплати. Це забезпечить економію в середньому на рівні 0,33% від ВВП щорічно, починаючи з 0,4% у 2007-му і до зниження цього показника до 0,3% у 2015-му;
- запровадження сплати внесків на загальних підставах для тих, хто оподатковується за спрощеною системою оподаткування. Це дозволить зекономити 0,1% від ВВП щорічно з 2007 по 2015 рр.;<sup>19</sup>
- збереження у середньостроковій перспективі нинішньої практики індексації (яка застосовується в 2006 році).

27. Завдяки елементам цільових виплат рекомендовані кроки найменше зачеплять найбідніших пенсіонерів і забезпечать більш ніж утричі більшу економію, ніж заходи, передбачені урядовою стратегією. Очікувана економія для системи становитиме в середньому 1,4% ВВП щорічно з 2007 до 2015 рр. (починаючи з 1,1% від ВВП в 2007-му до 1,7% — в 2015-му). Зазначені суми перевищать обсяг коштів, які спрямовуватимуться на другий рівень пенсійної системи, забезпечуючи, таким чином, більш плавний перехід. Економія також створює ширші фінансові можливості для зменшення ставок внесків, що є одним із найголовніших і найважливіших завдань урядової програми реформ (див. Рис. 2). А оскільки збільшення «коефіцієнта залежності» (внаслідок старіння населення і раннього виходу на пенсію) триматиме у напруженні пенсійну систему України протягом тривалого часу, запропоновані реформи мають непересічне значення для забезпечення довготермінової стабільності в інтересах теперішніх і майбутніх пенсіонерів. Вони є продовженням тієї реформаторської стежки, якою йшли країни-нові члени ЄС, вирішуючи схожі успадковані проблеми.

**Рис. 2. Оцінка балансу пенсійної системи у 2006—2015 рр. (із рекомендованими заходами та без них)**



(1) Всі заходи і припущення для зазначених пенсійних виплат і макросценаріїв розглядаються в розділі 4.

*Джерело:* На основі прогнозів української пенсійної моделі, розробленої урядом України, Національною Академією наук України і Світовим банком.

<sup>18</sup> Збільшення мінімальних пенсій нині відбувається автоматично, до рівня прожиткового мінімуму. Прожитковий мінімум – це номінальна величина, яку уряд щорічно встановлює у бюджеті. Цей зв'язок між прожитковим мінімумом і пенсійним страхуванням робить нечіткою відмінність між соціальним страхуванням і цільовою соціальною допомогою для бідних, заважає пенсійному діалогу, призводить до неефективних трансфертів, які не спрямовані належним чином на допомогу бідним.

<sup>19</sup> Оцінка цих показників базується виключно на відомостях про дохід фізичних осіб в існуючій ССО.

#### **(iv) Вища ефективність процесу бюджетування капіталовкладень**

28. Капіталовкладення в Україні неефективно спрямовуються на реалізацію задекларованих пріоритетів (наприклад, виконання Плану дій "Україна—ЄС"). Вища ефективність цього процесу допоможе політикам переорієнтувати капітальні видатки на продуктивні інвестиції. Крім того, вдосконалення бюджетування капітальних видатків матиме дуже важливе значення для забезпечення ефективного використання ресурсів, які вивільняться завдяки пропонованим у цьому звіті реформам. І хоча деякі процеси капітального бюджетування видаються добре структурованими (наприклад, профільні відомства та їхні програми є одиницями, на основі яких капіталовкладення спрямовуються на виконання окремих проектів в межах їх річного бюджету), відчутного підвищення ефективності все ж можна досягти.

29. *Координація та інтеграція до загального бюджетного процесу.* Капіталовкладення в Україні недостатньо інтегровані до загального бюджетного процесу. З огляду на це необхідно взяти до уваги такі рекомендації:

- створити офіційний орган (що включав би робочу групу) для співпраці між Міністерством фінансів і Міністерством економіки для опрацювання всіх аспектів капіталовкладень — від ідентифікації та оцінки до завершення і моніторингу;
- ця робоча група має підготувати звіт Кабінету Міністрів про необхідні зміни і вдосконалення процесу, зокрема конкретні заходи з інтеграції капіталовкладень до загального бюджетного процесу.

30. *Планування та оцінювання проектів.* Головними проблемами у цій сфері є: (i) відсутність кількарічних лімітів капітальних і поточних витрат; (ii) відсутність централізованого реєстру активів, включно з інформацією про активи, для планування коштів на їх утримання і заміну; (iii) відсутність стратегічних планів для профільних міністерств і (iv) слабкість економічної оцінки проектів. Почасти ці недоліки пояснюються відсутністю координації між Міністерством економіки та Міністерством фінансів й аналітичними вадами галузевих міністерств у сфері планування й оцінювання. Для поліпшення стану справ доцільно виконати наступні рекомендації:

- встановити кількарічні ліміти на загальні витрати і на витрати окремих профільних міністерств (включно з капітальними та поточними витратами);
- запровадити розробку стратегій (планів) на кілька років для всіх профільних міністерств;
- створити центральну базу даних про поточні активи, що об'єднувала б всі галузеві міністерства;
- зміцнити потенціал оцінювання проектів у Міністерстві економіки та Міністерстві фінансів;
- послідовно застосовувати аналіз вигод та витрат як частину офіційного процесу бюджетування капіталовкладень;
- забезпечувати економічне оцінювання проектів (із використанням аналізу вигод та витрат) у галузевих міністерствах як складову процедури їхнього подання до Міністерства економіки та Міністерства фінансів.

31. *Впровадження і виконання проектів та їх моніторинг (включаючи експлуатацію та технічне обслуговування).* Постійною проблемою залишається завершення капітальних проектів. Низький коефіцієнт завершення пояснюється структурою бюджетного процесу, під час якого перевага надається фінансуванню нових проектів, а не завершенню вже розпочатих. Такий підхід спостерігається як в уряді, так і у Верховній Раді. Крім того, фінансування на технічну експлуатацію не координується із закупівлею активів і вимогами щодо утримання об'єктів. З огляду на це необхідно скористатися такими рекомендаціями:

- посилити координацію діяльності між Міністерством фінансів та Міністерством економіки, щоб мати змогу ретельніше відслідковувати хід впровадження капітальних проектів профільними міністерствами протягом року. Це допоможе забезпечити успіх проектів та вирішити проблеми з їх фінансуванням уже на етапі виникнення;
- переглянути існуючі процедури виконання бюджету стосовно капітальних проектів на предмет їхньої адекватності, щоб упевнитися, що ці процедури не призводять до недовиконання капітальних видатків;
- вдосконалити моніторинг та оцінку відповідності утримання та експлуатації активів. Міністерство економіки та Міністерство фінансів спільно (і разом з профільними міністерствами) повинні відслідковувати інформацію і передавати її до реєстру активів (який необхідно створити, як було рекомендовано вище).

32. *Капітальне бюджетування в профільних міністерствах.* Існують також проблеми із бюджетуванням капітальних видатків у профільних відомствах. Багатьом із них бракує аналітичної спроможності для оцінювання проектів. Більше того, менеджмент і внутрішні контрольні механізми відомств є недостатніми для забезпечення контрольної функції, що стає ще більшою проблемою за відсутності моніторингу з боку центральних органів. Низька якість звітності і контролю є одним із чинників низького коефіцієнта виконання програм. Неефективність, на яку ми вказуємо тут, разом із низьким рівнем капітальних видатків спонукає деякі фінансові підрозділи взяти на озброєння нові фінансові механізми, як-от створення державно-приватних партнерств. Але за слабого цільового спрямування і контролю, а також слабого аналітичного потенціалу додаткове фінансування, швидше за все, виявиться неефективним (і в державі можуть виникнути умовні зобов'язання), особливо якщо структурні зміни в капітальних бюджетах не будуть проведені на рівні фінансових підрозділів (галузевих міністерств та установ). Кілька рекомендацій стосовно цієї проблеми:

- посилити можливості оцінювання економічної доцільності проектів та оцінювання проектів у всіх профільних міністерствах. Провідну роль у цьому процесі має відігравати Міністерство економіки;
- встановити для профільних міністерств загальні (і високі) стандарти оцінювання проектів. Це також означає запровадження прозорих і стандартних методологій оцінювання, що базуються на аналізі витрат і вигод;
- посилити аналітичну спроможність оцінювати потенційні ризики усіх видів партнерств між державним і приватним сектором та схем приватизації. Це є надзвичайно важливий момент, оскільки недоліки на стадії розробки та оцінюванню можуть призвести до виникнення різноманітних зобов'язань держави у майбутньому.

33. *Фінансовані донорами інвестиції та проекти.* Значні обсяги ресурсів для фінансування капітальних інвестицій в Україні надаються донорами (загальна підтримка сягає 1,5 млрд. дол. США, з яких дві третини – це позики на інвестування або підтримку бюджету, а одна третина – технічна допомога та гранти), причому обсяги цього фінансування у майбутньому можуть істотно зрости. Однак існуючі системи планування, затвердження та виконання фінансованих донорами проектів видаються складними і зменшують ефективність допомоги. Така ситуація пояснюється різними причинами: (i) фінансовані донорами інвестиції навіть у тих випадках, коли вони освоюються самими реципієнтами, недостатньо враховуються у бюджетному процесі; (ii) паралельне існування різних адміністративних структур для підготовки та використання фінансованих донорами інвестицій збільшує операційні витрати, не дає змоги зміцнювати потенціал українських установ-партнерів і може зменшувати зацікавленість уряду у таких інвестиціях; (iii) процедури затвердження проектів в Україні видаються складними та потребують багато часу, це спричиняє різні затримки і не дозволяє урядові ефективно планувати та бюджетувати донорську допомогу; (iv) складні процедури впровадження (наприклад, підготовка заявок на отримання коштів в українському уряді) уповільнюють процес освоєння ресурсів і призводять до затримки з виконання проектів та (v) ініціативи донорів, викликані їхніми можливостями і потребами, а також слабка координація їхніх дій підбивають загальну основу та зацікавленість уряду. Тут доцільно розглянути такі загальні напрямки реформ:

- урахування у річному бюджеті 100% фінансованих донорами операцій та операцій, здійснених реципієнтами допомоги, а також відображення їх виконання у внутрішніх звітах уряду. Паралельно слід створити комплексну інформаційну систему звітності про зовнішню допомогу (включаючи надходження такої допомоги та її використання). Це не стосується технічної допомоги, виконуваної самими донорами, оскільки повністю інтегрувати її у планування бюджету та звітність про його виконання видається нереальним, хоча вимога максимальної прозорості тут також є актуальною;
- інтеграція фінансованих донорами інвестицій (та допомоги) до процесу бюджетування капітальних видатків (і загального бюджетного процесу) шляхом раціоналізації складних процедур підготовки та затвердження проектів в уряді та синхронізації підготовки проектів із бюджетним циклом;
- планування донорського фінансування з урахуванням потреб національної стратегії та на багаторічній основі. Це планування має інтегруватися в багаторічну програму, що в цьому звіті рекомендується для усіх державних капіталовкладень. Стосовно донорів це передбачає активну координацію дій з метою ефективної гармонізації допомоги;
- подальше вдосконалення систем УДФ з тим, аби найближчим часом уможливити спрямування та освоєння донорських коштів через національні бюджетні та контрольні установи. Поки цього не зроблено, можна розглянути такі пропозиції: (i) для посилення зацікавленості та більш ефективного виконання проектів сприяти безпосередній участі персоналу та керівництва установ — реципієнтів допомоги у їх підготовці та впровадженні; (ii) донори можуть поступово запроваджувати практику використання національних систем УДФ і навіть вводити в дію додаткові механізми у тих випадках, коли проблеми в системі УДФ країни створюють фідуціарні ризики.

### **Створення і розподіл фінансових можливостей в рамках узгодженої макромоделі**

34. Створення і розподіл фіскального простору необхідно здійснювати в рамках узгодженої макроекономічної моделі. У цьому сенсі нинішній звіт є спробою консолідованого аналізу, який базується на рекомендованих джерелах і використанні фіскального простору на основі двох макрофіскальних прогнозів. Ці прогнози відбивають особливості впливу різних стратегічних

рішень на економічні результати. Вони також відображають часову динаміку, що виникає між інвестиціями та макрофінансовими змінними.

35. Перший макрофінансовий сценарій, який тут названо «базовим прогнозом», визначає очікуваний шлях економічного розвитку, виходячи з припущення про помірно швидке і добре впровадження пакета реформ. Йдеться про вдосконалені процеси поточних і капітальних витрат, краще адміністрування і структуру надходжень та краще управління державними фінансами. Цей сценарій передбачає впровадження частини (хоч і не всіх) рекомендацій поданого звіту. Він показує, що заходи політики і певні заходи з економіки для створення фінансових можливостей дають простір для збільшення державних (і приватних) продуктивних інвестицій, а також для впровадження критично необхідних реформ, що їх планує уряд (наприклад, зниження ставок внесків із фонду зарплати на 10 п.п. протягом 2009—2013 рр. разом із запровадженням другого рівня пенсійної системи у 2008 році), з одночасним підтриманням помірного фінансового дефіциту та дефіциту рахунку поточних операцій, середнього зростання ВВП на рівні 5%, а також зниженням інфляції у прогнозний період (2006—2015 рр.).

36. У разі виконання всіх рекомендацій цього звіту і за сприятливих зовнішніх умов базовий сценарій залишає достатньо простору для кращої перспективи. Логіка стриманого базового сценарію (та наведеного нижче більш консервативного) полягає в тому, що набагато краще будувати консервативні плани й отримувати вигоду від несподіваної удачі, ніж покладатися на удачу та зрештою побачити, що проблем із фінансовими ресурсами набагато більше, ніж передбачалося.

37. Другий макрофінансовий сценарій, який тут називається «консервативним прогнозом», припускає збереження статус-кво, тобто відносно повільного і нерівномірного розгортання реформ із деяким їх прогресом (наприклад, зниженням ставок внесків із фонду зарплати на 5% у період між 2009 та 2013 рр.) і трохи менш сприятливі зовнішні умови (враховуючи більшу вразливість України до них у даному сценарії). Розвиток подій за цим сценарієм веде до значно нижчих показників державних інвестицій (власне, майже на нинішньому рівні). Він також передбачає вищі показники бюджетного дефіциту, стабільну інфляційну динаміку та помірні внутрішні й прямі іноземні інвестиції (що, в свою чергу, означає дещо нижчий дефіцит рахунку поточних операцій, ніж за базовим сценарієм). Загалом, цей прогноз передбачає економічне зростання на рівні 2,5—3% у середньостроковій перспективі. Макропрогнози за обома сценаріями подано у Таблиці 3.

Таблиця 3. Сценарії макропрогнозів	Базовий сценарій			Консервативний сценарій		
	2006	сер. 2007-10	сер. 2011-15	2006	сер. 2007--10	сер. 2011-15
Реальний ВВП, % зростання	4.5	5.0	4.6	3.0	3.0	2.5
ВВП на душу населення, дол. США			4244			3318
Споживання, % зростання	7.3	3.1	3.7	5.9	1.5	1.7
Інвестиції, % зростання	8.5	9.7	5.1	3.8	4.1	2.8
Приватні інвестиції, % зростання	8.4	6.9	5.2	2.7	4.0	2.8
Реальна зарплата, % зростання	9.0	7.0	6.2	5.0	4.3	3.5
Дефлятор ВВП, % зростання	12.3	8.6	5.4	13.8	10.8	9.0
Сальдо рахунка поточного плат. балансу, % ВВП	-2.2	-4.3	-3.9	-2.3	-3.5	-1.9
Валові національні заощадження, % ВВП	17.5	17.3	18.9	17.2	16.6	18.1
Бюдж. надходження, % ВВП	41.0	39.0	35.8	40.9	39.4	38.6
Податкові надходження, % ВВП	35.3	34.0	31.9	35.1	33.4	32.9
Прямі податки, % ВВП	22.9	21.5	18.7	22.9	21.8	22.2
Непрямі податки, % ВВП	12.4	12.5	13.2	12.3	11.5	10.6
неподаткові надходження, % ВВП	5.7	5.0	3.9	5.8	6.0	5.7
Бюджетні видатки, % ВВП	44.1	42.4	38.5	44.3	43.8	42.2
державні видатки, % ВВП	15.6	15.4	14.7	15.6	15.7	15.2
державні інвестиції, % ВВП	2.1	3.7	4.3	2.0	2.2	2.2
поточні трансферти, % ВВП	2.2	1.7	1.3	2.3	2.2	2.2
трансферти капіталу, % ВВП	20.8	18.5	15.5	20.8	19.9	18.1
субсидії, % ВВП	2.5	1.9	1.4	2.5	2.2	2.0
Фіскальний баланс, % ВВП	-3.1	-3.3	-2.7	-3.4	-4.4	-3.6
Прямий державний борг, % ВВП	14.5	17.2	21.9	15.0	20.5	25.5

Джерело: розрахунки співробітників Світового банку.

38. Аналіз стійкості боргу, який є складовою цією вправі із визначення фіскального простору, показує, що за базовим сценарієм державний борг зростає незначно, тоді як консервативний сценарій передбачає відчутно вищий рівень фінансування за рахунок боргових зобов'язань. На Рис. 3 відтворюється динаміка державного боргу за двома сценаріями. У базовому прямий державний борг помірно зростає у середньому до 17,2% від ВВП за період 2007 – 2010 рр. і до 21,9 — протягом 2011 – 2015 рр., тоді як за консервативним сценарієм прямий державний борг зростає відчутніше — в середньому до 25,5% за період 2011 – 2015 рр.<sup>20</sup>

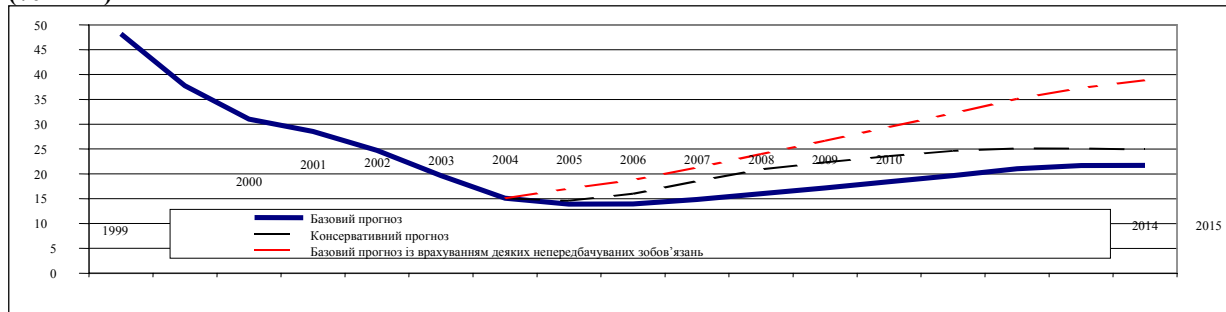
39. Незважаючи на те, що Україна має низький показник відношення боргу до ВВП, вона має бути обережною щодо збільшення своєї заборгованості, особливо з огляду на відносно високі показники прямих і опосередкованих умовних зобов'язань. Груба оцінка рівня умовних зобов'язань сягає 41,1% від ВВП у 2005 році. Ця цифра включає 29,2% ВВП так званих «втрачених заощаджень» у колишньому Ощадбанку Радянського Союзу. **Втім, тут слід зробити два важливих уточнення: по-перше, «втрачені заощадження» — це опосередковані умовні зобов'язання<sup>21</sup>, які навряд чи одразу стануть прямим боргом; якщо таке взагалі станеться, для цього, швидше за все, знадобиться тривалий структурований процес; по-друге, досі фінансові органи України були спроможними вирішувати це питання (тобто проблему втрачених заощаджень), обережно мінімізуючи будь-які наслідки для бюджету та економіки.** Ми припускаємо, що тільки 30% умовних зобов'язань стануть прямим державним боргом і що 50% гарантованих зобов'язань будуть погашені рівномірно протягом 10 років без

<sup>20</sup> Станом на 2005 рік прямий державний борг становив 15,1 % ВВП, а гарантований борг – 3,6 % ВВП.

<sup>21</sup> Згідно із Бюджетним кодексом України, такі зобов'язання не вважаються гарантованими (частина 2, стаття 8). Через це і з огляду на історію питання, «втрачені заощадження» у цьому аналізі вважаються «опосередкованими умовними зобов'язаннями». Крім того, ці опосередковані умовні зобов'язання корелюються із державою, а не з існуючою державною компанією «Ощадний банк України».

набуття нових умовних зобов'язань. На Рис. 3 подано динаміку державного боргу за базовим сценарієм, де він зростає приблизно до 40 % ВВП у 2015 році.

**Рис. 3. Співвідношення державного боргу та ВВП за різними макроекономічними припущеннями (% ВВП)**



Джерело: розрахунки Світового банку.

### Стислий виклад рекомендацій

40. Поданий у цьому звіті фіскальний аналіз свідчить про те, що в Україні є можливості для ефективнішого, кращого та простішого урядування. Для цього слід змінити орієнтацію свого бюджету на споживання (та поточні трансферти), які гальмують подальше економічне зростання, та просуватися до більш ефективного і продуктивного використання бюджетних коштів і загалом до впровадження сприятливої для зростання фіскальної політики. У сфері бюджетних витрат загалом цілі полягають у підвищенні продуктивності витратів, спрямованих на забезпечення необхідної базової інфраструктури, а також у підвищенні ефективності (але не обсягу) витратів на вдосконалення людського капіталу, за загального скорочення обсягу державних витратів. Фіскальний простір для цього можна забезпечити шляхом поступового скасування у бюджеті найнеефективніших субсидій та погано адресованих програм соціальної допомоги, та не допускаючи появи нових непродуманих заходів з підтримки інвестицій. Крім того, значної фіскальної економії можна досягти за рахунок параметричних змін у пенсійній системі, що їх рекомендується здійснити у цьому звіті. Що ж до податкових надходжень, то загальна середньострокова мета тут – полегшити середній податковий тягар шляхом зниження ставок непрямих податків, особливо на фонд заробітної плати (які також називаються внесками на соціальне страхування). Але, як наголошується у цьому звіті, такій політиці мають передувати конкретні реформи, спрямовані на розширення податкової бази та посилення дисципліни виконання податкового законодавства.

41. У цьому звіті йдеться про нагальну необхідність здійснювати бюджетну політику на міцній середньостроковій основі, яка забезпечує краще планування, послідовність і запобігає марнотратству. У вміщених нижче таблицях стисло наводяться варіанти реформ, описаних у цій першій частині Огляду державних фінансів, включаючи загальні рекомендації щодо прогнозних строків і позитивних результатів, яких слід очікувати у випадку повної реалізації реформ (більш детальні рекомендації можна знайти у відповідних розділах звіту). Таким чином, створено передумови для другого етапу ОДФ, який детально розгляне проблеми фінансування місцевого самоврядування і ефективності державних витратів у сферах охорони здоров'я та освіти.

Сфера	Варіант реформ і рекомендації	Прогнозний термін	Очікуваний результат
Податкова політика	Перегляд спрощеної системи оподаткування (ССО) для зменшення можливостей приховування оподатковуваних доходів. ССО слід дозволити тільки «реальному» малому бізнесу. Більшість фізичних осіб повинні платити податки на загальних підставах. Встановити граничні розміри для компаній на рівні 300 000 гривень, прирівнюючи цю суму до граничного розміру для ПДВ, і зменшити граничний розмір для індивідуальних підприємців до рівня двох-трьох середніх річних зарплат. Рационалізувати також критерії відповідності, заборонивши використовувати ССО всім категоріям фахівців і консультантів.	Підготувати зміни в 2006—2007 рр. і впровадити в 2008 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Розширення бази оподаткування для ПДВ, податку на доходи фізичних осіб, нарахувань на фонд заробітної плати і певною мірою — податку на прибуток підприємств.</li> <li>Підвищення коефіцієнта сплати податків.</li> </ul>
	Відмінити положення про "подвійний коридор" для ПДВ на газ.	Запровадити до 2008 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Зменшення тягара для податкових служб.</li> <li>Зменшення можливостей для втрати надходжень на більш пізніх етапах збору податку.</li> </ul>
	Впровадити урядову пропозицію щодо реформування ПДВ у сільському господарстві, яка паралельно зменшить податкові видатки на ПДВ.	Запровадити у бюджеті на 2007 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>До 1 % ВВП потенційної економії.</li> <li>Скорочення диспропорцій у секторі.</li> </ul>
	Зменшити ставки внесків на соціальне страхування <u>тільки після</u> запровадження другого рівня пенсійної системи, об'єднання страхових фондів (під Пенсійним фондом), запровадити реформи, запропоновані для ССО. Намагатися встановити єдину ставку внеску на соціальне страхування.	Поступове скорочення ставки в 2008 — 2009 рр. (якщо другий рівень запроваджується в 2008 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Нижчий граничний податковий тягар нарахування на фонд заробітної плати.</li> <li>Якщо запровадити згідно з рекомендаціями, може зрости коефіцієнт сплати податків.</li> </ul>
Адміністрування податків	Посилити адміністрування податків через вдосконалення процесу реєстрації (з відстеженням потенційних неплатників), зменшення витрат на справляння податків, встановлення комплексної системи моніторингу, здійснення більш ефективних, поінформованих і скоординованих процедур аудиту, а також перехід до ефективнішої системи покарань (менше кримінальних розслідувань і більше адміністративних покарань).	Підвищити рівень збору даних та технічні можливості їх обробки для єдиного вікна реєстрації (2007 р.). Створити підрозділи аналізу за надходженнями для відстеження сплати податків (у ДПА).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Підвищення коефіцієнта сплати податків.</li> <li>Більш ефективне використання ресурсів податкових органів.</li> <li>Практика цільового аудиту (менше тяганини для тих, хто справно сплачує податки)</li> <li>Розширення бази аудиту.</li> </ul>
	Прискорити процес об'єднання деяких спільних адміністративних функцій (реєстрація, зберігання даних, звітування, збір, контроль, примусове виконання) чотирьох фондів соціального страхування у Пенсійному фонді. У середній і довгостроковій перспективі уряд має бути націлений на повне об'єднання, що означає і загальну ставку внеску, і єдиний орган,	Розпочати процес в 2006 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Підвищення ефективності збору за нижчих витрат на адміністрування і сплату внесків на соціальне страхування.</li> </ul>



Сфера	Варіант реформ і рекомендації	Прогнозний термін	Очікуваний результат
	що займається його збором та здійснює всі функції.		
	Підвищити координацію справляння, моніторингу і аудиту між ДПА, Держмитслужбою і Пенсійним фондом за участю Мініфіну. Запровадити спільну програму сплати податків.	Створити формальну структуру для такої координації у 2006 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Підвищення коефіцієнта сплати податків.</li> <li>• Більш ефективне використання ресурсів податкових органів.</li> </ul>
<b>Законопроект про оплату праці державних службовців</b>	Утримати фонд зарплати у державному секторі нижче 8% від ВВП (рівень 2005 р.). Необхідна декомпресія оплати праці державних службовців, але тільки у поєднанні з раціоналізацією персоналу. Переглянути і спростити інституційні процедури, розробити нову добре опрацьовану систему визначення оплати праці.	Почати оцінку оплати праці державних службовців і її реформування у 2007 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Не впливає на надходження.</li> <li>• Більше прозорості в системі оплати праці державних службовців.</li> <li>• Раціоналізація посад.</li> <li>• Більш конкурентна оплата праці на посадах.</li> </ul>
<b>Пенсії</b>	Збільшити вік виходу на пенсію для жінок із 55 до 60 років до 2017 р., проводячи збільшення на шість місяців щорічно.	Розпочати у 2007 р.	Економія в середньому 0,32 % від ВВП щорічно, починаючи з 0,1 % у 2007 р. і до досягнення 0,7 % до 2015 р.
	Збільшити стаж, необхідний для отримання мінімальної пенсії, до 30 років для жінок і до 35 — для чоловіків.	Розпочати у 2007 р.	Економія в середньому 0,17% від ВВП щорічно, починаючи із 0,1% у 2008 р. і до досягнення 0,2% до 2015 р.
	Призупинити збільшення пенсій до рівня прожиткового мінімуму у випадку, якщо пенсіонер продовжує працювати.	Розпочати у 2007 р.	Економія в середньому 0,49% від ВВП щорічно, починаючи із 0,5% в 2008 р. із зниженням цього показника до 0,4% до 2015 р.
	Замінити мінімальні пенсії цільовими виплатами для будь-кого з пенсіонерів, чий сімейний дохід на душу населення становить менше прожиткового мінімуму.	Розпочати у 2007 р.	Економія в середньому 0,33% від ВВП щорічно, починаючи від 0,4% у 2007 р. із зниженням цього показника до 0,3% до 2015 р.
	Запровадити сплату внесків на загальних підставах для тих, хто оподатковується за ССО.	Розпочати у 2007 р.	Економія у 0,1% від ВВП щорічно, з 2007 по 2015 рр.
<b>Пільги та програми соціальної допомоги</b>	Цілісно реформувати систему пільг. Поступова відміна цільових програм, таких як професійні надбавки, надання привілеїв санаторного лікування, пільг на оплату телефонних розмов. Спрямування коштів на ефективніші програми цільової допомоги (з тестуванням «засобів до існування»). Зробити більш жорсткою систему пільг на оплату комунальних послуг і за квартплату.	Запровадити в 2007 - 2008 рр.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Більша прозорість й ефективність системи, менше можливостей для зловживань.</li> <li>• Економія до 1% від ВВП тільки за рахунок поступової відміни найбільш неефективних програм і кращого цільового спрямування.</li> </ul>
<b>Субсидії (через трансферти державним підприємствам та урядовим відомствам)</b>	Поступово скасувати субсидії нефункціонуючим підприємствам у вугільному секторі. Поступово зменшити субсидії в сільському господарстві (зобов'язання зі вступу до СОТ). Поступово відмінити практику рекапіталізації та надання гарантій	Розпочати поступове зменшення субсидій у бюджеті на 2007 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Економія до 1,2 % від ВВП за рахунок поступового скасування найбільш неефективних програм в енергетиці та інших сферах.</li> <li>• Зменшення квазі-</li> </ul>

Сфера	Варіант реформ і рекомендації	Прогнозний термін	Очікуваний результат
	державним фінансовим установам (наприклад, Державній іпотечній установі). Поліпшити фінансовий стан енергетичних підприємств через поступове скасування заниження цін і крос-субсидування енергетики. Зміцнити фінансову дисципліну.		фіскальної діяльності (нині сягає 4,3% від ВВП).
<b>Сільське господарство</b>	Змістити акцент урядової підтримки сільському господарству з нинішнього неефективного фінансового субсидування до програм, що сприяють конкурентоспроможності (відповідно до вимог СОТ). Уникати контролю ціноутворення, обмежень на переміщення агропромислової продукції між областями, застосування інших неефективних засобів, які заважають належному функціонуванню ринку і знижують прибутковість фермерів.	Розпочати у бюджеті на 2007 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Економія витрат до 0,4% від ВВП завдяки скасуванню найбільш неефективних субсидій</li> <li>Вища ефективність і продуктивність у секторі.</li> </ul>
<b>Бюджетний процес</b>	Продовжувати консолідацію бюджету шляхом інтеграції загального і спеціального фондів. Крім того, розглянути можливість інтеграції фондів соціального страхування до консолідованого бюджету.	Обговорити зміни та доповнення в 2007 р. Запровадити у 2008 р.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вища гнучкість бюджетних асигнувань.</li> <li>Більш ефективне управління бюджетом.</li> <li>Більша прозорість у бюджетуванні капітальних витрат.</li> </ul>

Сфера	Відповідальне відомство	Варіанти реформ і рекомендації	Прогнозний термін	Очікуваний результат
<b>Капітальне бюджетування</b>	Мінфін/Кабінет Міністрів	Запровадити кількарічні граничні обмеження на загальні витрати (капітальні і поточні). Запровадити профільні кількарічні програми планування (стратегії) в межах наявних ресурсів для всіх відомств (фінансових одиниць).	2007—2008 р.	Краще фінансове планування. Вдосконалення критеріїв відбору і пріоритетів.
	Мінекономіки	Створити базу про даних поточні активи та їх стану для кожного профільного відомства.	Розпочати у 2006 р.	Більш ефективний моніторинг. База даних може використовуватися профільними відомствами для відстеження змін, а Мінфіном /Мінекономіки — для відстеження та оцінки в витрат на функціонування і утримання поточних активів та доцільності їх подальшого збереження.

Сфера	Відповідальне відомство	Варіанти реформ і рекомендації	Прогнозний термін	Очікуваний результат
	Мінекономіки, Мінфін та профільні міністерства	Вдосконалити оцінювання проектів в Мінекономіки, Мінфін та всіх галузевих міністерствах. Цілісно застосовувати аналіз витрат та вигод як складову процесу капітального бюджетування. Запровадити економічне оцінювання проектів (використовуючи аналіз витрат і вигод) у галузевих міністерствах як складову частину подання їхніх пропозицій до Мінекономіки та Мінфіну. Встановити спільні (і високі) стандарти оцінювання проектів в галузевих міністерствах. Запровадити прозорі стандартні методології оцінки. Посилити аналітичну спроможність щодо оцінки потенціальних ризиків в партнерствах державного та приватного сектору (ПДПС) та приватизаційних схемах для уникнення фінансових ризиків, що вони можуть у собі нести.	Розпочати у 2006 році	Вища якість вибраних проектів. Вищий рівень продуктивних інвестицій.
	Мінекономіки/Мінфін	Разом із профільними відомствами уважно відстежувати впровадження проектів капіталовкладень для досягнення прогресу і визначення та вирішення скрутних фінансових ситуацій.	Розпочати у 2006 р. Повністю запровадити у 2007 р.	Вищий рівень виконання Краща оцінка потреб функціонування і утримання.
	Мінекономіки/Мінфін/ Кабінет Міністрів	Створити офіційну структуру для співпраці між Міністерством фінансів і Міністерством економіки під наглядом Кабінету Міністрів (включно з робочою групою). Координувати функції капітального бюджетування за допомогою робочої групи. Пропонована робоча група має переглянути всі аспекти – від визначення до завершення проекту. Її завданням буде покращити своєчасність та інтеграцію процесу визначення цільових програм у щорічний бюджетний процес.	Створити групу у 2006 р. Розпочати роботу у 2007 р.	Більша узгодженість процесу капітального бюджетування. Пріоритети і завдання обговорюватимуться більш прозоро.
	Мінфін/Казначейство	Переглянути поточні процедури виконання бюджету для капітальних проектів з метою перевірки відповідності і виконання.	Розпочати у 2007 р.	Краще виконання проектів.  Краща оцінка експлуатаційних потреб і потреб у технічному обслуговуванні.
	КРУ	Виконувати щорічний	Розпочати у	

Сфера	Відповідальне відомство	Варіанти реформ і рекомендації	Прогнозний термін	Очікуваний результат
		внутрішній аудит у профільних відомствах з метою забезпечення їх сприяння менеджменту і завершенню капітальних проектів, зокрема у відомствах з високим ризиком.	2006 р.	
<b>Фінансовані донорами інвестиції та проекти</b>	Мінфін і Мінекономіки	Подальше удосконалення систем УДФ для уможливлення спрямування донорських коштів та контролю за їхнім використанням за допомогою цих систем (у цьому зв'язку однією з перешкод залишаються закупівлі, які необхідно здійснювати із дотриманням найкращої міжнародної практики).	Початок в 2006 р.	Удосконалення систем УДФ, які забезпечують ефективне використання та облік національних і міжнародних ресурсів.
	Мінфін, Мінекономіки та донори	Аналіз перехідних варіантів можливого використання національних систем. Тут доцільно врахувати міжнародний досвід, зокрема можливість скасування паралельних рахунків використання коштів і контролю виконання, фінансування проектів внутрішніми ресурсами із подальшим відшкодуванням донорами із застосуванням певних заходів стримувань і переваг та фінансування вже затверджених капітальним бюджетом проектів із застосуванням угод щодо закупівель і аудиту.	Початок в 2006 році	Підвищення ефективності допомоги, скорочення обсягу невиконаних проектів, підвищення зацікавленості уряду.
	Мінфін, Мінекономіки та донори	Планування донорського фінансування з урахуванням потреб національної стратегії та на багаторічній основі. Це планування має інтегруватися у багаторічну програму, що у цьому звіті рекомендується для усіх державних капіталовкладень. Що стосується донорів, то це передбачає активну координацію дій з метою якнайбільш ефективної гармонізації допомоги. Гармонізація донорської допомоги також вимагає активної співпраці уряду із донорами.	Розпочати у 2007 р.	Підвищення ефективності допомоги. Гармонізація інвестиційної стратегії, підвищення продуктивності інвестицій.
	Мінфін і Мінекономіки	Врахування у річному бюджеті 100% фінансованих донорами	Розпочати у 2007 р.	Посилення прозорості, поліпшення

<b>Сфера</b>	<b>Відповідальне відомство</b>	<b>Варіанти реформ і рекомендації</b>	<b>Прогнозний термін</b>	<b>Очікуваний результат</b>
		операцій та відтворення деталей їхнього здійснення у звітах урядового внутрішнього контролю.		координації. Посилення обліку державних інвестицій.



# 1. НАВІЩО УКРАЇНІ ПОТРІБЕН ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР?

## А. ОСТАННІ МАКРОФІСКАЛЬНІ ПОДІЇ ТА ДЖЕРЕЛА НАПРУЖЕНОСТІ

1.1. З 2000 року в Україні спостерігається стабільне зростання економічної активності та різке скорочення масштабів бідності. За період 1999 – 2004 рр. ВВП країни зріс більше як на 50 %. Разом із значним поліпшенням фіскального становища України це сприяло досить істотному скороченню відношення державного боргу до ВВП країни (з 61 % ВВП в 1999 році до 26 — у 2004-му). Сприятливий валютний курс у роки після фінансової кризи 1998 року, поліпшення умов торгівлі (у зв'язку із зростанням цін на товари на світових ринках), а також посилення фінансової дисципліни після 1999 року дали поштовх процесу реструктуризації підприємств і більш інтенсивному завантаженню виробничих потужностей, особливо у традиційних секторах промисловості: металообробній, хімічній та переробці сільськогосподарської продукції. Ці події відбувалися паралельно із потужним зростанням експортних операцій та позитивного сальдо рахунку поточних операцій, яке в 2004 році досягло рекордного рівня у 10,5 % ВВП. Міжнародні резерви зросли до більше як 3,5 місяця імпорту. Попит на гроші різко пішов угору завдяки зміцненню фінансової дисципліни, посиленню довіри до української гривні та зростанню доходів. Ці фактори також сприяли швидкому піднесенню фінансового сектора (банківські активи після 1999 року зросли з 19% до більше як 50 % ВВП), а темпи інфляції залишалися на гранично прийнятному рівні.

1.2. У період 1999 – 2004 років ВВП країни зріс більше як на 50 %, але надалі темпи його зростання уповільнилися. Вони скоротилися з 12,1 % у 2004 році до 2,6 — у 2005 му (див. Таблицю 1.1). Приблизно із середини 2003 року умови торгівлі для України істотно поліпшилися, що сприяло різкому прискоренню економічного зростання та збільшенню рахунку поточних операцій у 2004 році. Але через нестабільність міжнародних цін на метал (головна стаття українського експорту) в 2005 році та підвищення цін на енергоносії в 2006-му умови торгівлі для України погіршилися. В 2005 році уповільнилося зростання обсягів реалізації продукції металообробки, нафтохімії, сільського господарства, а також будівництва. Поступове реальне зміцнення української гривні також відіграло свою роль в скороченні в 2005 році експортних операцій. Попит на інвестиції у цей період скоротився через політичну нестабільність та скорочення державних капіталовкладень, що також сприяло низхідній тенденції. У 2005 році сальдо рахунку поточних операцій скоротилося до 3,1 % ВВП, а в 2006 -му воно може стати негативним внаслідок істотного зростання імпорту. У першому півріччі 2006 року річні темпи зростання відновилися (до 5 % ВВП), але перспектива подальшого підвищення цін на енергоносії в 2007 році залишається реальною.

1.3. Хоча темпи економічного зростання уповільнилися, почала посилюватися диверсифікація економіки. У середньостроковій перспективі ця тенденція може створити основу для поліпшення якості та стабільності економічного зростання. Серед її ознак — посилення зацікавленості з боку інвесторів і різке зростання обсягу прямих іноземних інвестицій; продаж фінансово-промисловими об'єднаннями дочірніх підприємств і банків; подальше зростання (особливо у першій половині 2006 року) у сфері обслуговування, виробництві машин та обладнання, а також у таких нетрадиційних секторах, як роздрібна торгівля і транспорт; а також

подальше збільшення кількості нових малих та середніх підприємств. Ці провісники процесу диверсифікації видаються вельми позитивними, у майбутньому вони можуть зменшити чутливість економіки до цін на енергоносії і міжнародних цін на метал (та інші товари, що їх Україна експортує).

**Таблиця 1.1. Макроекономічні тенденції в Україні (2000 – 2005 рр.) та середні показники по ЄС-8, 2000 – 2005 рр.**

	2000	2001	2002	2003	2004	ЄС-8, середн.	
						2005	2000—2004
Теми зростання ВВП, %	5.9	9.2	5.2	9.6	12.1	2.6	5.2
Номинальний обмін. курс (грн/дол.США), середній	5.4	5.3	5.3	5.3	5.3	5.1	-
Індекс споживчих цін, % зміни	28.2	12.0	0.8	5.2	9.0	13.6	5.3
Умови торгівлі (2000=100)	100.0	98.3	98.0	99.3	104.6	112.9	
Валові капіталовкладення, % ВВП	19.7	21.8	20.2	20.6	21.1	21.8	25.0
Державн. та гарантований державою борг, % ВВП	45.3	36.5	33.5	29.0	24.8	18.7	29.8
Первинний дефіцит, % ВВП	-1.4	-1.9	0.2	-0.9	-4.4	-2.0	-1.1
Фіскальний баланс, % ВВП	-1.4	-1.9	0.2	-0.9	-4.4	-2.7	-3.1

*Джерело:* Міністерство фінансів, НБУ, Державне казначейство України, розрахунки фахівців Банку.

**1.4. Умови монетарної політики разом із слабким фіскальним становищем після виборів 2004 року не сприяли досягненню проголошеної мети — обмеженню темпів інфляції (споживчих цін) однозначним числом.** Протягом двох останніх років інфляційний тиск постійно посилюється і продовжує створювати значну напруженість. Так, споживча орієнтація бюджету на 2005 рік сприяла інфляційним імпульсам з боку попиту. У 2005 році спостерігався й інфляційний тиск, що породжувався надходженням спекулятивного капіталу, тож реагуючи на таку ситуацію, НБУ дозволив одноразову зміну фактичного валютного курсу на 2,7 % (з 5.19 грн./дол. до 5,05). А зовсім нещодавно інфляційний тиск ще більше посилюється внаслідок істотного підвищення ціни на імпортований природний газ.

**1.5. Підвищення цін на газ може мати негативні наслідки для економічного піднесення та фіскального становища країни.** Чиста питома вага імпорту енергоносіїв становить 16 % ВВП. Та навіть на тлі цього високого показника просто шаленою видається енергоємність в Україні: вона у 22 рази вища, ніж у Німеччині, якщо оцінювати відносно ВВП, та у 3,6 разу — якщо виходити з паритету купівельної спроможності. Така висока енергоємність робить Україну особливо вразливою до підвищення цін на нафту і газ. Розрахунки наслідків нещодавнього підвищення цін на імпортований газ (із 50 до 95 дол. США/ м<sup>3</sup>) показують, що в 2006 році ВВП може зменшитися на 2 %, а фіскальний дефіцит - зрости на 0,7 % ВВП.<sup>22</sup>

**1.6. Україна має відносно низький показник відношення державного боргу до ВВП (18,7 %), водночас великими є умови зобов'язання, які можуть перетворитися у чистий борг.** Після кризи, що сталася наприкінці 90-х років, Україні вдалося скоротити відношення державного боргу до ВВП (у 1999 році воно становило 61 % ВВП). Відтоді всі наступні уряди країни обережно ставляться до нових запозичень. Останнім часом президент України висловив бажання у наступні роки зупинити зростання частки державного боргу у ВВП. Водночас у 2005 році загальний обсяг умовних зобов'язань досяг 41,1 % ВВП. Це означає, що, з огляду на інвестиційні потреби, зумовлені необхідністю подальшого економічного піднесення країни, прямий борг держави може зрости. Така ситуація є ще одним аргументом на користь створення у бюджеті фіскального простору для економічного зростання.

**1.7. Державні витрати в Україні є високими і продовжують зростати.** З 2001 року обсяг державних витрат в Україні постійно зростає, і в 2005 році він досяг 44 % ВВП (на 4,6 % більше,

<sup>22</sup> Див. Записку Світового банку «Наслідки підвищення цін на газ і нафту в Україні» на [www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua).



ніж у 2004-му). Така цифра є рекордною для України і водночас однією із найвищих в усьому регіоні. Тенденція пояснюється різким збільшенням поточних витрат (обсяг капітальних витрат при цьому скорочується) переважно внаслідок виконання обіцянок щодо збільшення пенсій та мінімальної заробітної плати, що роздавалися під час президентської кампанії (спочатку Кабінет Міністрів ухвалив відповідну постанову, потім такі обіцянки дали обидва кандидати в президенти, і зрештою їх реалізував парламент країни). Виплати на пенсійне забезпечення зросли з 9,2 % ВВП у 2003 році до 15,3 — у 2005-му; відтак баланс пенсійної системи після невеликого профіциту в 2003 році у 2005-му став дефіцитним на 3 %. Фонд заробітної плати, хоча за регіональним виміром він і не надто великий, у 2005 році досяг рекордного рівня у 8 % ВВП (див. Таблицю 1.2). Головною рушійною силою тут стало істотне збільшення розміру мінімальної заробітної плати (що завжди серйозно впливає на загальнодержавний фонд заробітної плати), причому заплановане на 2006 рік подальше її зростання може довести фонд заробітної плати до 8,4 % ВВП цього року. Оскільки оклади у державному секторі та пенсії значною мірою визначаються мінімальними рівнями (тобто шкали окладів і пенсій є дуже скомпресованими), загальна система оплати праці та трансфертів розвиває на індивідуальному рівні стимули до праці та прагнення до зростання, а отже, негативно позначається на продуктивності праці.

**Таблиця 1.2. Надходження та видатки, 2000 – 2005 рр. (у % ВВП)**

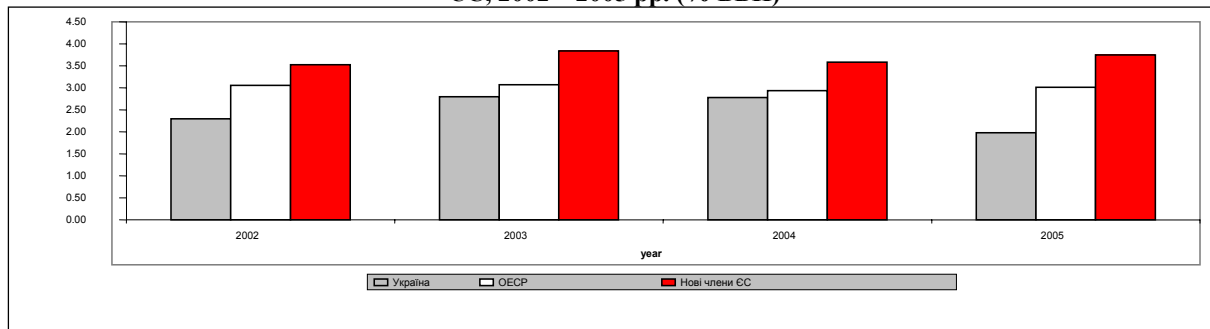
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Всього надходжень</b>	33.3	33.2	35.7	35.9	35.0	41.3
Податкові надходження	8.6	8.6	8.6	8.6	8.6	12.3
<i>Непрямі податки</i>	8.6	8.7	9.9	8.8	8.6	12.3
<i>Прямі податки</i>	19.6	19.2	20.4	21.8	20.6	22.7
Неподаткові надходження	5.1	5.3	5.4	5.3	5.8	6.3
<b>Усього видатки</b>	34.7	35.1	35.5	36.8	39.4	44.0
Пенсійні виплати	7.5	7.6	9.0	9.2	11.4	15.3
Загальнодержавний фонд заробітної плати				7.6	7.4	8.0
Капітальні витрати				4.3	6.0	4.3
Інвестиції в капітал (основний)				2.8	2.8	2.0
Первинний дефіцит	-1.4	-1.9	0.2	-0.9	-4.4	-2.0
Баланс бюджету	-1.4	-1.9	0.2	-0.9	-4.4	-2.7

*Джерело:* Мінфін, Державне казначейство України; розрахунки фахівців Світового банку.

**1.8. Орієнтація державних витрат в Україні на споживання «з'їдає» інвестиції — як приватні, так і державні, що перешкоджатиме економічному зростанню у майбутньому.** Рівень капітальних витрат був низьким, а в 2005 році ще більше скоротився. Крім того, обсяг капітальних витрат штучно завищується за рахунок помилкової класифікації субсидій, внаслідок чого витісняються видатки на інфраструктуру та обладнання. Загальний рівень капітальних видатків, згідно із бюджетом, становить 4,3 % ВВП (порівняно з 2004 роком вони значно скоротилися, із 6 % ВВП).<sup>23</sup> Проте десь трохи більше половини цих видатків (2,2 % ВВП) становлять так звані «капітальні трансферти підприємствам». Біля 65 % витрат за цією статтею — це або прямі субсидії державним підприємствам, або трансферти бюджетним організаціям, які в свою чергу використовують їх для здійснення програм субсидування. В результаті в основний капітал Україна інвестує з бюджету менше, ніж нові члени ЄС (див. Рис. 1.1). Крім того, чималий потенціал виробничих потужностей, який дозволив Україні зростати останніми роками, був значною мірою вичерпаний, а інфраструктура країни продовжує занепадати. У такому контексті та з огляду на те, що левова частка інвестицій має надаватися приватним сектором, недоліки капітального бюджету та державних інвестиційних витрат стають головною перешкодою на шляху середньострокового та довгострокового економічного зростання держави.

<sup>23</sup> Однією з причин скорочення державних інвестицій у 2005 році була реакція нового уряду на затверджений попередньою владою капітальний бюджет, що вважалася реалізацією передвиборної політичної формули. Цей бюджет був серйозно «перекрошений» змінами та доповненнями до бюджету 2005 року. Втім, у бюджеті наступного, 2006 року також не знайшлося місця реформі капітального бюджету, який залишився відносно малим.

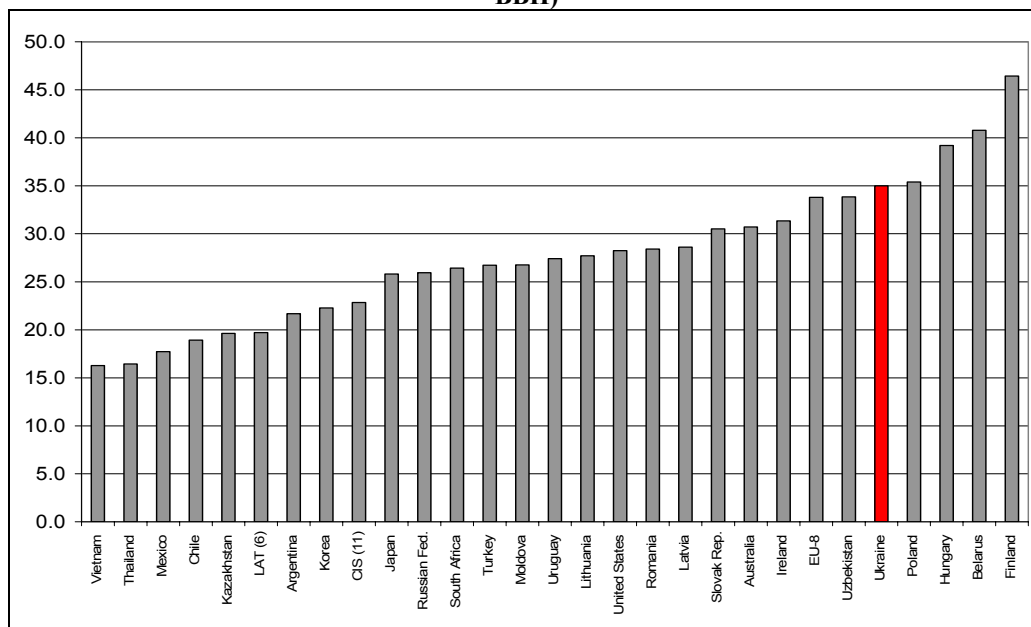
**Рис. 1.1. Обсяг валового основного капіталу в Україні є меншим, ніж у країнах ОЕСР і нових членах ЄС, 2002 – 2005 рр. (% ВВП)**



Джерело: Мінфін, Державний комітет статистики; Євростат; ОЕСР; розрахунки фахівців Банку.

**1.9. Відносно високий податковий тягар в Україні стримує надходження приватних інвестицій.** У 2005 році податковий тягар в Україні становив 35 % (або 41,3 % з урахуванням неподаткових надходжень, більшість із яких – це фактично різні форми зборів на виробництво та економічні операції). Для перехідної економіки такий показник є високим (див. Рис. 1.2). Податки на фонд заробітної плати, зокрема, характеризуються високим рівнем встановлених законом ставок, які у середньому сягають 42 % (більша частка такої ставки – десь 37,5 % — сплачується роботодавцем). Важкий тягар платежів із фонду заробітної плати співіснує із значною тіньовою економікою, яка занижує дані про доходи. Така ситуація є дещо не типовою для країн інших регіонів з аналогічним рівнем доходів, де головна маса тіньової діяльності часто концентрується в незареєстрованих підприємствах.

**Рис. 1.2. Податковий тягар в Україні є високим: міжнародне порівняння (податкові надходження у % ВВП)**

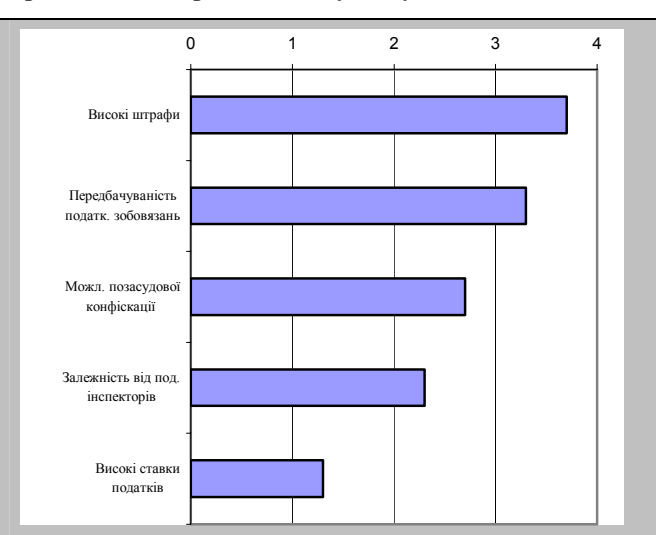


Примітка: по Україні наведено дані за 2005 рік (по всіх інших країнах – за 2004 рік).

Джерело: МВФ, Статистика державних фінансів; Світовий банк (LDB); Євростат; ОЕСР; розрахунки фахівців Банку.

1.10. У сфері оподаткування було здійснено певні реформи, але в частині загальної політики та управління належить ще багато зробити. Скасувавши практику взаємозаліків, списання заборгованості по податках, бюджетних неплатежів, штучного банкрутства та адміністративного тиску на підприємства (особливо державної форми власності), уряду вдалося поліпшити фінансову дисципліну та зупинити зростання обсягу податкових недоїмок. Крім того, завдяки поступовим законодавчим змінам та щорічним законам про державний бюджет було скасовано значну частину податкових пільг (хоча деякі з них все ще зберігаються, особливо у сільському господарстві). Для ППП і ПДФО були запроваджені прості фіксовані ставки — відповідно 25% і 13 %. ППП запрацював добре, а щодо ПДФО спостерігалось скорочення податкових надходжень (у % ВВП). Така ситуація із ПДФО (сподівань не виправдав) може частково пояснюватися відсутністю реформ в інших складових податкової системи, внаслідок чого не було створено нових стимулів до ретельного декларування доходів (наприклад, нарахування на фонд заробітної плати, які залишаються дуже обтяжливими, майже завжди мають таку саму базу, що й ПДФО). До того ж на порядку денному постає необхідність удосконалення управління податками та координації між податковими установами. Спостерігаються тенденції до збільшення залежності від надходжень ПДВ на імпорт, а також проблеми з управлінням ПДВ (наприклад, зловживання у сфері відшкодування ПДВ). Ці фактори разом із високим тиском внесків на соціальне страхування та ерозією податкової бази, зумовленої спрощеною системою оподаткування (ССО), створюють серйозні проблеми. На Рис. 1.3. показано головні проблемні питання, які, на думку приватних підприємств, існують у податковій системі.

**Рис. 1.3. Головні проблемні питання, що, на думку приватних підприємств, існують у податковій системі**



Примітка: проблемні питання наведено за шкалою 0—4. Рівень 4 означає найбільшу проблему податкової системи.  
*Джерело: обстеження «Вартість підприємництва», Світовий банк, 2004 рік.*

1.11. З огляду на й без того важкий для економіки податковий тягар, створення фіскального простору шляхом збільшення податків буде не найкращим рішенням. Внаслідок дії низки факторів у 2005 році обсяг податкових надходжень значно зріс (переважно за рахунок ПДВ). До таких факторів належать зміни та доповнення до діючого законодавства, якими на початку 2005 року було скасовано податкові пільги; запровадження Україною практики стягнення ПДВ на імпорт нафти з Росії (яка стягувала ПДВ з експортованої нафти, але припинила це робити в 2005 році);<sup>24</sup> зміни у керівництві на головних напрямках роботи ДПА і митниці, а також антикорупційна програма Державної митної служби («Контрабанда-стоп»), яку було започатковано на початку 2005 року. Але ці фактори мали одноразовий ефект, тому обсяг податкових надходжень, що їх держава отримала в 2005 році, може бути занадто

<sup>24</sup> Україна імпортує з Росії приблизно 89 % своїх потреб у нафті (оцінка Банку на основі статистичних даних WITS). Якщо припустити, що така частка імпорту нафти до України з Росії є постійною і якщо застосувати ставку ПДВ на імпорт, яка діяла в 2005 році, то обсяг надходжень від ПДВ на імпорт такої продукції перевищить 4,4 млрд. грн. Ця сума складає десь 13 % загального обсягу надходжень від ПДВ за 2005 рік. Безумовно, це не та сума, що надійшла до державної казни, оскільки до 2005 року ПДВ нарахувався на останніх етапах створення доданої вартості (без кредитування ПДВ). Втім втрати тут все ще можуть бути суттєвими, оскільки на першому етапі (найбільш ефективному з точки зору податкових надходжень) ПДВ не стягувався.

високою планкою для розрахунку таких надходжень на майбутнє. Аби реалізувати наміри уряду щодо скорочення ставок внесків на соціальн страхування (особливо нарахувань на фонд заробітної плати), відповідна політика має передбачати паралельне із зниженням ставок розширення податкової бази та поліпшення дисципліни платежів до бюджету. Це дасть змогу запобігти втраті значних обсягів податків надходжень, а отже, послабити податковий тягар поступово та плавно. Тільки-но податкова реформа визріє, необхідно буде закріпити зміни у новому Податковому кодексі. Про необхідність таких змін свідчать результати останніх обстежень, згідно з якими підприємства особливо стурбовані суперечливостями та непередбачуваністю податкових правил (див. Рис. 1.3).

**1.12. Попри існуючий фіскальний тиск та уповільнення зростання, Україна потенційно здатна зробити рішучі кроки вперед.** Налаштованість на прискорення реформ у контексті бажання вступу до ЄС створила підґрунтя для сподівань на подальше економічне зростання. Крім того, кроки керівництва держави сприяли приверненню уваги до України з боку інвесторів, які визнають, що країна має значний потенціал з точки зору природних ресурсів, промислових потужностей, високого рівня освіченості населення, стратегічного географічного розташування та готовності до проведення реформи. Для подальшого розвитку Україна має чудовий «комплект» економічних ресурсів, тому головне завдання, що нині стоїть на її порядку денному, — це використати існуючі можливості через прискорення реформ та активну диверсифікацію економіки. Провідні фінансово-промислові об'єднання почали дбати свою прозорість та вдосконалювати бізнесову практику.<sup>25</sup> Такий перебіг подій дає підстави сподіватися на розширення можливостей виходу на ринок і посилення на ньому конкуренції, а також на залучення більшого обсягу приватних інвестицій — як іноземних, так і вітчизняних. Для реалізації перспектив подальшого економічного піднесення Україні надзвичайно важливо, щоб ці позитивні тенденції розвивались і в майбутньому.

## **В. ФІНАНСОВІ ПОТРЕБИ ТА ПРІОРИТЕТИ, ЩО ПОСТАЮТЬ У ЗВ'ЯЗКУ З РЕФОРМАТОРСЬКИМ ПОРЯДКОМ ДЕННИМ УРЯДУ**

**1.13. Реалізація Україною планів вступу до ЄС і сподівань на економічне зростання потребуватимуть значних ресурсів.** Нині в уряді активно обговорюється пакет реформ, проте внаслідок зростання поточних витрат для реалізації цих планів залишається замало фіскального простору. Напрямки реформ, що їх наведено нижче, нещодавно були визначені урядом як першочергові пріоритети. Це лише частина реформаторського порядку денного, яка, однак, віддзеркалює фіскальний тиск на бюджет:

- (а) приведення інвестування у відповідність до Плану дій ЄС (наприклад, у галузі енергетики та базової інфраструктури);
- (б) запровадження другого рівня пенсійної системи та забезпечення довготривалої стабільності системи;
- (в) скорочення ставок внесків з фонду заробітної плати;
- (г) реформування державного сектора (наприклад, реформа судової системи, реформа системи фінансового менеджменту, реформа державної служби, вирішення проблеми оплати праці у державному секторі тощо);
- (д) інвестування задля поліпшення системи освіти та охорони здоров'я (та конкретні реформи у цих галузях).

<sup>25</sup> Див. «Великий бізнес: Інституційна роль та взаємозв'язок із урядом і суспільством», Центр економічного розвитку, квітень 2006 року, та подальші випуски на [www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua).

У Вставці 1.1. наводяться конкретні приклади цілей, визначених для України у Плані дій ЄС. Досягнення цих цілей і підтримка реформ потребуватимуть ретельного планування та фінансування.

<b>Вставка 1.1. Цілі, визначені для України у Плані дій ЄС (адаптовані витяги)</b>	
<b>Стратегічне планування</b>	Запровадження в Україні практики стратегічного планування на національному та регіональному рівнях і розробка проекту державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року.
<b>Фіскальний менеджмент</b>	Посилення фіскальної стабільності, зокрема шляхом здійснення податкових реформ і раціоналізації витрат. Посилення прозорості процесу управління державними фінансами, в тому числі шляхом розвитку та перебудови системи контролю та аудиту державних фінансів.
<b>Соціальні послуги та соціальна допомога</b>	Вжиття заходів для вирішення проблеми диспропорцій у пенсійній системі. Створення дієвих систем у галузі освіти, охорони здоров'я та інших соціальних послуг для всіх.
<b>Установи надання послуг споживачам і підприємцям</b>	Забезпечення створення ефективних незалежних і висококваліфікованих наглядових органів, які відстежуватимуть регуляторну базу із дотриманням визнаних на міжнародному рівні стандартів. Прийняття положень, що регулюватимуть ліцензування, взаємоз'єднання, нумерацію та загальнодоступні послуги телефонного зв'язку. Здійснення судової та правової реформи, зміцнення адміністративного потенціалу.
<b>Інфраструктура</b>	Визначення джерел фінансування та ухвалення стратегій фінансування розвитку транспортної інфраструктури і реалізація плану дій у галузі посилення безпеки дорожнього руху. Поступове наближення до принципів ЄС, які регулюють внутрішні ринки електроенергії та газу. Створення інфраструктури для диверсифікації джерел постачання нафти та газу.
<b>Охорона довкілля</b>	Посилення/ прийняття національних програм і планів розвитку головних секторів у галузі охорони навколишнього середовища.
<b>Партнерство між державним і приватним сектором</b>	Вирішення проблем фінансування інфраструктури, зокрема шляхом зміцнення співпраці між державним і приватним секторами. Реалізація програми широкомасштабної прозорої приватизації. Сприяння перебудові державного портового господарства (відокремлення операційних та комерційних функцій). Подальше вивчення можливостей для реформування сектора транзиту газу.

1.14. Хоча основна частка інвестицій має надійти від приватного сектора, потреби у коштах видаються великими, тож державі у цій справі слід відіграти певну роль.<sup>26</sup> Інвестування у виробничу інфраструктуру та людський капітал – це головний компонент економічного зростання та ефективного використання ресурсів країни на шляху до європейського рівня життя. Проте, як уже зазначалося вище і буде детально розглядатися в інших розділах цього дослідження, ефективно використовувати кошти на цих напрямках урядові не вдається. Із погіршенням стану базової інфраструктури зростає потреба у державних інвестиціях. Модернізації підлягає стратегічно важлива інфраструктура в енергетиці (особливо у секторах, де найближчим часом навряд чи слід очікувати капіталовкладень із боку приватного сектора, таких як централізоване теплопостачання). Це дасть змогу зменшити високу вразливість України до цін на

<sup>26</sup> Особливу роль уряд має відіграти у вирішенні ринкових проблем, пов'язаних із інвестуванням і забезпеченням суспільних благ. Наприклад, підприємство з вантажоперевезень, яке бажає доставляти товари до Європи чи Росії, навряд чи візьме на себе головний біль щодо ремонту доріг на напрямках таких перевезень. Швидше за все, воно вибиратиме ці маршрути з урахуванням якості автошляхів, наявності на них транспортних послуг, а також інституційної якості митних та прикордонних контрольно-пропускних пунктів. Така само, батьки, хоч як би вони цього хотіли, не зможуть самотужки створити для своїх дітей належні умови для освіти чи забезпечити їм якісні медичні послуги.

енергоносії та підвищити ефективність використання енергії. Інвестиції нагально необхідні також у секторах транспортних і житлово-комунальних послуг (наприклад, водопостачання, водовідведення, централізоване опалення), а також видалення побутових відходів. Крім інвестицій у фізичний капітал, на часі — інвестування також і в людські ресурси. Тут ідеться про необхідність підвищення рівня технічних знань робочої сили (як у державному, так і приватному секторах) та досягнення вищої продуктивності праці, яка дозволить українцям реалізувати своє прагнення до заможного життя.

**1.15. Розвиток ринкової економіки потребує створення належних інституцій.** Просування до більш сучасного підприємництва неможливе без запровадження законодавства у галузі корпоративного управління, удосконалення регуляторних систем, скорочення кількості деформацій та квазіфіскальної діяльності в економіці (наприклад, крос-субсидування енергетичних тарифів, податкові пільги, неплатежі), а також посилення правопорядку. Але, впроваджуючи такі зміни і добиваючись від них позитивного ефекту, країні необхідно продовжувати створювати додаткові ринкові установи, як-от незалежні, підзвітні й ефективні регуляторні органи, дбати про компетентність та прозорість судової системи, а також про вдосконалення системи управління державними підприємствами.

**1.16. З урахуванням Плану дій ЄС та перспектив економічного зростання України, у Таблиці 1.3. наводяться узагальнені обсяги ключових інвестицій, що будуть необхідними у наступні 10 років.** Подані цифри – це загальний прогноз обсягу державних інвестицій, що будуть необхідними з огляду на План дій ЄС і сподівання на економічне піднесення, відповідно у цьому звіті їх слід розглядати як попередні. Зворотну інформацію від уряду з цього приводу буде включено до наступної редакції видання. Група фахівців Банку має намір ще раз переглянути та разом із урядовцями оновити розрахунки в ході оприлюднення цього звіту та дискусій навколо нього.

**Таблиця 1.3. Капітальні інвестиції, що будуть необхідними протягом наступних 10 років, 2006 – 2015 рр.**

<b>Сектор</b>	<b>Обсяг, млрд. дол. США</b>
Енергетика	30
Транспорт	5
Житлово-комунальні послуги	14
Сільське господарство та земельна реформа	9
Охорона здоров'я, освіта та соціальний захист	6.5
Охорона навколишнього середовища	15
Ринкові інституції	4
Інше	16.5
<b>Разом</b>	<b>100</b>

*Джерело:* розрахунки Світового банку у співпраці з урядом України.

## **С. ПОЯСНЕННЯ ТЕРМІНУ «ФІСКАЛЬНИЙ ПРОСТІР» ДЛЯ УКРАЇНИ**

### **Що означає «фіскальний простір»?**

**1.17. Поняття фіскального простору – це один зі способів з іншого боку поглянути на проблему постійної обмеженості ресурсів. А тому для забезпечення стійкості фіскальної програми вже на етапі її розробки потрібно підраховувати наявні ресурси та заплановані витрати.** Коли уряд збільшує обсяг ресурсів на цілі покриття поточних витрат (наприклад, виплату заробітної плати, пенсій, субсидій), він таким чином звужує фіскальний простір для інших видатків, таких як інвестиції у зміцнення інфраструктури та людський капітал.

1.18. **Для створення фіскального простору існує декілька вимірів (джерел).** Фіскальний простір можна забезпечити шляхом здійснення податкової політики у напрямку розширення податкової бази, поліпшення дисципліни виконання податкового законодавства та використання інших політичних важелів для збільшення обсягу податкових надходжень. Фіскальний простір можна створити шляхом перерозподілу державних видатків (тобто за рахунок спрямування коштів на більш нагальні потреби) та припинення (чи скорочення) неефективних витрат. Такий простір можна отримати шляхом запозичення коштів (державного боргу) або просто завдяки ефективнішому використанню донорської підтримки. Фіскальний простір також можуть створювати надходження від приватизації, оскільки вони є одним із джерел надходження фінансів (за рахунок конверсії неліквідних активів уряду у ліквідні та інколи одночасного скасування поточних і капітальних витрат, що видаються необхідними для функціонування цих підприємств).<sup>27</sup>

1.19. **Фіскальний простір має також часовий вимір.** Ефективне використання ресурсів сьогодні, яке дозволяє підвищити продуктивність праці в економіці, сприяє розширенню ресурсної бази (людського та фізичного капіталу й доходів) для майбутньої економічної діяльності (кошти можна накопичувати, інвестувати чи споживати). Коли виникає потреба у значних обсягах інвестицій, як це спостерігається нині в Україні, на порядку денному постає необхідність вирішувати — скорочувати поточне споживання чи майбутнє. Державне споживання можна збільшити (за рахунок майбутнього споживання державного та приватного секторів) шляхом запозичення коштів або продажу активів (наприклад, резервів нафти та газу). Але у такому випадку економіка швидко опиниться у лежцях подвійного тиску — щодо стійкості боргових показників та макроекономічної стабільності. Таким чином, політика формування фіскального простору дозволяє забезпечити фіскальну платоспроможність на майбутнє, сприяє підвищенню продуктивності державних витрат, спрямованих на економічне зростання, а також скороченню диспропорцій, що гальмують економічний розвиток країни.

1.20. **Фіскальний простір залежить від специфіки кожної країни.** Політичні рішення щодо фінансування фіскального простору залежать від фіскальної бази країни, її характеристик, наявних проблем та політичних пріоритетів. Тому одні країни постають перед необхідністю мобілізації більших обсягів коштів для фінансування свого пакета видатків, а інші можуть працювати у напрямку скорочення податкового тягаря. Якщо одним країнам здатні легко отримувати дешеві позики, то іншим таких позик може бути замало або вони можуть мобілізувати необхідні їм кошти лише з великими втратами для своєї економіки. І якщо одні країни можуть вдатися до перерозподілу своїх ресурси між різними програмами, зберігаючи при цьому один і той самий рівень видатків, то інші — відповідні програми просто закривають чи скорочують, знижуючи в такий спосіб частку фіскальних витрат у ВВП.

### **Як можна створити фіскальний простір і виділити йому місце у бюджеті України?**

1.21. **Фіскальний простір створюється шляхом удосконалення фіскальної політики та управління державними фінансами.** Не збільшуючи податкового тягаря у системі, фіскальний простір для скорочення ставки податків на фонд заробітної плати можна сформувати за рахунок підвищення ефективності стягнення податків через розширення податкової бази та посилення дисципліни виконання податкового законодавства. Конкретні проблеми, що виникають на

---

<sup>27</sup> З іншого боку, коли виникає потреба у значних обсягах капіталу для підготовки підприємств до приватизації та/або пом'якшення її соціальних наслідків, ці витрати мають включатися до фіскального простору.

окремих напрямках податкової політики та управління податками, а також конкретні рекомендації щодо досягнення цих загальних цілей розглядаються у главі 2. Фіскальний простір для нагально необхідних модернізації та створення нової інфраструктури можна створити шляхом раціоналізації різних програм видатків. Цей процес передбачає спрямування ресурсів від неефективних програм на продуктивні інвестиції. Фіскальний простір для соціальних програм можна знайти, поліпшивши їхнє впровадження з існуючим обсягом фінансування та/ або мобілізувавши ресурси у випадку реального підвищення ефективності. Огляд видаткової частини бюджету, а також можливості заощадження коштів обговорюються у главі 3. Фіскальний простір для безпроблемного впровадження другого накопичувального рівня пенсійної системи можна забезпечити шляхом реалізації пакета заходів із заощадження коштів (параметричні зміни) в солідарній пенсійній системі. У главі 4 розглядаються поточні проблеми пенсійної системи, розраховуються фіскальні наслідки запланованих урядом реформ і наводяться додаткові рекомендації (цього звіту) щодо реформ, які мають забезпечити економію коштів, що видаються необхідними для довготривалої стабільності системи. Слід також зазначити, що обсяг коштів, заощаджених в пенсійній системі (завдяки параметричним змінам, запропонованим у главі 4), буде достатньо вагомим, аби скоротити дефіцит цієї системи, який сьогодні покривається з державного бюджету. У разі підвищення ефективності використання наявних ресурсів це дозволить вивільнити додаткові ресурси для продуктивного інвестування та фінансування соціальної сфери.

**1.22. Як уже зазначалося вище, фіскальний простір для інвестування у людський капітал можна забезпечити шляхом більш ефективного використання ресурсів у системах охорони здоров'я та освіти.** Для підвищення ефективності у цих секторах необхідно переглянути їхні фіскальні та адміністративні відносини із державою. Ці відносини мають неабияке значення для фінансування та регулювання значної частини освітніх та медичних послуг в Україні, але з огляду на необхідність ефективнішого витрачання коштів деякі їхні аспекти потребують реформування. Це важливе питання перебуватиме в центрі уваги під час другого етапу програмного огляду державних фінансів України.

**1.23. Одночасно зі розширенням фіскального простору для державного інвестування слід подбати про вдосконалення процесу бюджетування капітальних видатків, інакше обмежені ресурси витрачатимуться марно.** Вдосконалений процес капітального бюджетування вже сам по собі створюватиме фіскальний простір, оскільки поліпшення планування, оцінювання та розподілу ресурсів дасть змогу спрямовувати їх на інвестування більш продуктивних програм (а не на неефективні з економічної точки зору програми). Крім того, цей процес уможливлуватиме ефективне використання фіскального простору в інших галузях бюджету. Конкретні рекомендації з удосконалення процесу бюджетування капітальних видатків подано у главі 5. Ще одним актуальним у цьому контексті питанням є реформа порядку фінансування, освоєння фінансованих донорами інвестицій та управління ними. Впорядкування цих процесів та більш ретельне їх урахування в загальному бюджетному процесі сприятиме підвищенню ефективності використання цих коштів. Крім того, з огляду на можливість зростання донорської підтримки у наступні роки, урядові України та донорам необхідно докласти більші зусилля для координації їхніх дій.

**1.24. Як уже зазначалося у Вставці 1.1, План заходів ЄС також передбачає участь державного та приватного секторів (УДПС) — у різних форматах і різною мірою — у фінансуванні капітальних витрат.** Така співпраця може бути одним із важливих чинників у створенні фіскального простору в Україні. Втім, для ефективного використання УДПС урядові буде необхідно зміцнити аналітичну та технічну спроможність своїх бюджетних установ, а відтак зробити їх здатними належним чином оцінювати фіскальні наслідки таких фінансових схем. Надзвичайно важливими тут можуть стати ті чи інші аспекти формування співпраці державного та приватного секторів. Майже завжди виникають правові та регуляторні проблеми; деякі форми



УДПС передбачають значні умовні зобов'язання, які органам влади необхідно враховувати у їхніх середньострокових планах.<sup>28</sup> Нарешті, вдосконалення управління державним боргом може дозволити скоротити його обсяги та витрати на обслуговування боргів, послабити макроекономічні ризики в економіці та навіть сприяти фінансовому посередництву приватного сектора. Це питання розглядається у главі 6 у контексті аналізу макроекономічної політики та стабільності торгових показників.

## **Фіскальний простір у макрофіскальному середовищі**

**1.25. Політичні рішення щодо створення та розподілу фіскального простору завжди зумовлюються макроекономічним середовищем країни.** Тому формування та розподіл фіскального простору – це фактично підрахунок наявних ресурсів і запланованих витрат, у якому потрібно брати до уваги ключові макропоказники (такі як інфляція, економічне зростання та обмінний курс), визначені у макроекономічному прогнозі, та міжчасову динаміку. Оскільки будь-яка програма потребує фінансування, необхідно виходити з реалістичних і, як правило, консервативних економічних прогнозів. Причому прогнозування не повинне обмежуватися одним сценарієм, а передбачати низку (чи діапазон) можливих варіантів. Саме таке прогнозування за двома сценаріями подане у главі 6. Обидва сценарії є взаємоузгодженими системами макропоказників та прогнозів у рамках очікуваного розподілу результатів. Крім того, вони передбачають можливість вибору між створенням чи не створенням фіскального простору, між повним або частковим здійсненням реформ і між двома різними рівнями державного та приватного інвестування на наступні 10 років. До виконаного тут аналізу, хоча й не модельоване у явному вигляді, має відношення співвідношення «ризик/віддача». У взаємоузгоджених макроекономічних програмах деякі фіскальні стратегії характеризуватимуться високими ризиками/ високою віддачею, а інші – низкими ризиками/ низькою віддачею.<sup>29</sup> Це питання докладніше розглядається у Вставці 1.2.

### **Вставка 1.2. Ризики та віддача у фіскальних стратегіях**

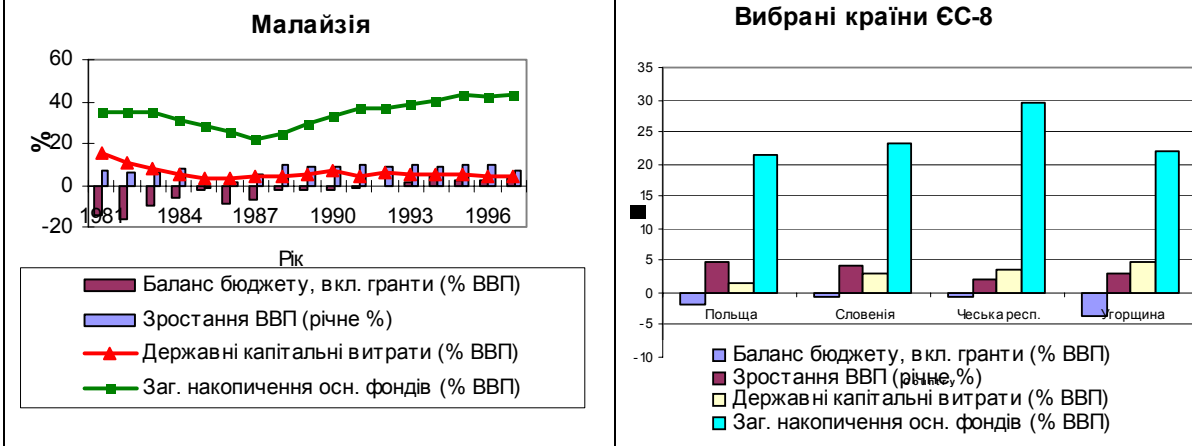
За інших однакових обставин, а також припускаючи, що країни мають намір, потенціал, рішучість і готовність здійснювати належним чином структуровані програми державного інвестування (тобто спрямовані на продуктивні інвестиції), програма, що фінансує відносно великі державні капітальні інвестиції в умовах відносно великого фіскального дефіциту, може вважатися програмою із високим ризиком/ високою віддачею. Азіатські «тигри» пішли саме таким шляхом. З іншого боку, якщо тієї ж мети можна досягти, надавши можливість приватному сектору задовольняти інвестиційні потреби (припустимо, що для цього уряд створив належні умови), то така стратегія належатиме до категорії «низький ризик/ велика віддача». Центральноєвропейські країни намагалися іти саме цим шляхом, бо вони вже були напередодні вступу до ЄС, що дозволило залучити великі обсяги приватних інвестицій. Якщо державна інфраструктура вочевидь перешкоджає економічному зростанню, про скорочення поточних видатків можна і не мріяти; стратегія у такому випадку полягатиме у підтриманні низького рівня дефіциту коштів за рахунок відносно незначних капітальних витрат: така політика матиме низький ризик/ низьку віддачу. Цим шляхом пішла низка країн, які потерпали через брак коштів, були неспроможними достатньою мірою раціоналізувати свої видатки та не мали передумов для впровадження ефективних програм державного інвестування. Насправді, варіантів тут багато — значно більше, ніж описується у цьому дослідженні, і всі вони видаються більш складними. Сказане має на меті допомогти зрозуміти глибинні аспекти проблеми, що розглядається.

Шукаючи свою модель, Україні слід враховувати досвід інших країн. Ті з них, що пройшли тривалий період економічного піднесення, успішно використовували різні варіанти інвестування інфраструктури, а також надання суспільних благ і послуг з боку державного та приватного секторів. Азіатські «тигри» (Малайзія, Сингапур, Таїланд, Південна Корея) були схильними до державного інвестування (у середньому 5 – 10 % ВВП, особливо у

<sup>28</sup> Обговорення УДПС та досвіду інших країн у цьому питанні див. у Додатку 1.1.

<sup>29</sup> Існує чимало програм, які пов'язані із високими ризиками/ низькою віддачею; за логікою, звичайно, слід вибирати програми, які відзначаються низькими ризиками/ високою віддачею.

перші роки стрімкого зростання). На вміщеному нижче рисунку можна побачити високі рівні інвестування (державного та приватного), що мали місце у Малайзії до фінансової кризи 1998 року. Їх можна порівняти із ситуацією в країнах ЄС-8, які з точки зору державного інвестування пішли більш консервативним шляхом і скористалися процесами вступу до ЄС і близькістю до європейських інвесторів.



Джерело: WDI, Світовий банк.

1.26. Вищенаведене моделювання фіскального простору вказує на два важливих динамічних аспекти: «борговий тиск» і «макротиск». Простіше кажучи, дефіцити (коли видатки перевищують доходи) можна фінансувати шляхом запозичень.<sup>30</sup> Із збільшенням боргових зобов'язань обслуговування боргу у наступні роки може стати важким тягарем для бюджету та економіки. Існує рівень боргу, який просто неможливо підтримувати, і що ближче країна до такого рівня, то гірші умови їй виставлятимуть за новими позиками (вищі процентні ставки та коротші терміни погашення). Цей момент у тексті дослідження ми називаємо «борговим тиском». Загальний обсяг державного боргу України становить менше 20 % ВВП, тому країна може собі дозволити обережно збільшувати цю заборгованість, однак при цьому урядові слід враховувати, що він має (успадкував) великий обсяг умовних зобов'язань (наприклад, так звані «втрачені заощадження» в Ощадбанку колишнього СРСР, гарантовані на 100 % депозити у державних банках і навіть пенсії, якщо питання пенсійного забезпечення не буде належним чином врегульоване шляхом реформ). Таким чином, борг може накопичуватися із дивовижною швидкістю.<sup>31</sup> Крім того, державний борг скорочує обсяг іноземних та вітчизняних заощаджень, що можуть використовуватися для кредитування приватного сектора, і таким чином фактично позбавляє приватний сектор можливості здійснювати інвестиції. Якщо державні видатки спрацьовують більш продуктивно, ніж приватні, — це чудово; у такому випадку держава може забезпечувати надання справді потрібних суспільних благ. Але якщо це не так, під загрозою опиняються економічне зростання та національний добробут країни.

1.27. Макротиск може постати на порядку денному вже в найближчий час, якщо фіскальне розширення коштом майбутнього споживання почне «перегрівати» економіку. Це може призвести до інфляції, посилення ризиків в економіці та підвищення вартості запозичень як для державного, так і для приватного секторів. Плануючи макроекономічні програми, уряди мають враховувати наслідки (стимули) дефіциту для економічної активності (наприклад, до чого вони

<sup>30</sup> Безумовно, існують й інші можливості фінансування дефіциту коштів, наприклад, за рахунок надходжень від приватизації та донорської допомоги.

<sup>31</sup> І, як видно із глави 7, особливо це стосується випадків, коли макроекономічний тиск негативно відбивається на борговому, і навпаки.

приведуть — до пригнічення приватного сектора чи до його подальшого розвитку). Критично важливим тут є питання, які витрати призводять до дефіциту фінансів — споживчі витрати чи продуктивні інвестиції; останні, як правило, є більш сприятливими для майбутнього економічного розвитку. Водночас великий дефіцит може поставити під сумнів здатність уряду розпоряджатися фінансами країни та стримувати інфляцію, що, у свою чергу, погіршуватиме умови запозичення коштів. Коротко кажучи, тут треба розглядати цілу низку різних взаємопов'язаних чинників, і в Україні, безумовно, слід буде обережно зробити свій вибір. Деякі з цих чинників ми детально розглядаємо у макроекономічних прогнозах, змодельованих у главі 6.

## **D. ВИСНОВОК**

1.28. З огляду на макроекономічні проблеми України, рівень інвестування повинен враховувати наміри держави щодо економічного розвитку та національного добробуту, вартість запланованих та необхідних реформ, а також потребу в удосконаленні структури та підвищенні дисципліни виконання зведеного бюджету держави. Перед українськими політиками постає необхідність приймати важливі рішення і досягати важливих компромісів, які значно мірою впливатимуть на результати економічного розвитку держави. У цьому дослідженні проаналізовано й запропоновано певні можливості щодо створення у бюджеті фіскального простору для управління фіскальним тиском, зміцнення процесу бюджетування капітальних видатків та якнайкращого використання донорської підтримки. Все це зроблено у рамках послідовної макрофіскальної моделі.



## 2. РОЗШИРЕННЯ БАЗИ ОПОДАТКУВАННЯ ТА ПОСИЛЕННЯ ДИСЦИПЛІНИ ВИКОНАННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА БЕЗ ЗБІЛЬШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ТЯГАРЯ

### А. ВСТУП

2.1. За останні кілька років Україна досягла значних успіхів у здійсненні податкової політики та управлінні податками. Зокрема, вона спромоглася зупинити зростання податкових недоїмок, поклала край практиці податкових амністій, скасувала податкові пільги (правда, деякі з них усе ще діють, особливо у сільському господарстві), спростила систему сплати ППП (податок на прибуток підприємств) і ПДФО (податок на доходи фізичних осіб) та розробила стратегію модернізації процесу управління податками. Втім, багато проблем залишаються невирішеними, а можливості для вдосконалення податкової системи – невикористаними. Зокрема, стурбованість уряду та ділових кіл викликають такі питання, як слабе функціонування ПДВ у період 2000 – 2004 років, заборгованість із відшкодування ПДВ, надзвичайно велика кількість правопорушень в системі ПДВ, високий податковий тягар на фонд заробітної плати, проблеми в структурі та функціонуванні спрощеної системи оподаткування, а також висока для платників податків вартість виконання податкового законодавства в Україні. Крім того, дискусії про необхідність зниження ставок деяких податків (наприклад, податків на фонд заробітної плати) знову поставили на порядок денний українського суспільства питання податкової політики та управління податками.

**Таблиця 2.1. Податкові надходження у відсотках ВВП, 2000 – 2005 рік**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>ВСЬОГО НАДХОДЖЕНЬ</b>	33.3	33.2	35.7	35.9	35.0	41.3
ПДВ	5.6	5.1	6.0	4.7	4.3	8.1
Інші податки на товари та послуги	3.0	3.6	3.9	4.1	4.3	4.3
Податки на міжнародну торгівлю	0.9	1.0	1.0	1.4	1.5	1.6
ПДФО	3.8	4.3	4.8	5.1	3.8	4.1
Внески на соціальне страхування	6.8	7.2	7.9	7.9	8.4	9.3
Податок на прибуток підприємств (ППП)	4.5	4.1	4.2	5.0	4.7	5.6
Податки на майно та плата за землю	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.6
Інші податки	2.8	1.8	1.7	1.6	1.5	1.4
Разом, податкові надходження	28.2	27.9	30.3	30.6	29.2	35.0
Неподаткові надходження	5.1	5.3	5.4	5.3	5.8	6.3

*Джерела:* Міністерство фінансів України; МВФ; розрахунки фахівців Банку.

2.2. Цю главу присвячено стратегічним та адміністративним аспектам деяких критично важливих податків і питань, а саме: ПДВ, внески з фонду заробітної плати, спрощена система оподаткування і податкові витрати. Вона містить конкретні рекомендації щодо зміцнення системи управління цими податками (особливо таких її головних елементів, як процес реєстрації, процедури виконання податкового законодавства, моніторинг, стратегії перевірок, а також система санкцій). У ній пропонується перебудувати спрощену систему оподаткування з тим, аби обмежити платникам податків можливості приховування за її допомогою своїх доходів. Увага також приділяється посиленню координації дій усіх податкових органів (Державна податкова

адміністрація (ДПА), Державна митна служба (ДМС), Пенсійний фонд та фонди соціального страхування) у справі стягнення податків, моніторингу та перевірки.

2.3. У цій главі наголошується, що, з огляду на і без того вже важкий для економіки податковий тягар, створення фіскального простору шляхом збільшення податків буде не найкращим рішенням. Для реалізації намірів уряду скоротити податкові ставки політика має бути спрямована на скорочення високих податкових ставок (особливо ставок внесків з фонду заробітної плати), але паралельно із (чи з попереднім) розширенням податкової бази, поліпшенням дисципліни платежів до бюджету та посиленням адміністративного потенціалу податкових органів для уникнення втрати значних обсягів податків надходжень, що дозволить поступово та плавно послабити середній тиск податкового тягара в країні. Крім того, у цій главі зазначається, що істотне зменшення ставок внесків з фонду заробітної плати буде з фіскальної точки зору виваженим кроком лише після впровадження другого рівня пенсійної системи (який запроваджує більш чіткий зв'язок між внесками та допомогою) та після помітного підвищення ефективності стягнення податків. У цьому звіті високо оцінюються дії уряду, спрямовані протягом останніх трьох років на значне скорочення податкових витрат, а також пропонується і надалі працювати у напрямку впорядкування всієї податкової системи. Нарешті, у цьому звіті рекомендується до бюджетного процесу 2008 року врахувати заплановані та рекомендовані реформи у ретельно опрацьованому Податковому кодексі.

## **В. ЗМІЦНЕННЯ ПОЛІТИКИ ЩОДО ПДВ ТА УПРАВЛІННЯ НИМ**

### **Контекст**

2.4. Після свого повного запровадження в 1997 році ПДВ був і залишається головним фундаментом податкової системи України.<sup>32</sup> Проте останніми роками (2000 – 2004 рр.) з точки зору податкових надходжень він працював слабко і створив додатковий тягар для підприємств; а в системі управління цим податком існували проблеми, зокрема щодо боротьби зі зловживаннями. Із цих причин ПДВ піддається гострій критиці, у суспільстві обговорюються пропозиції заміни його податком з обороту.<sup>33</sup> Справді, як засіб збільшення податкових надходжень, ПДВ мав проблеми: у період 1998 – 2004 рр. ефективність його стягнення знизилася. Але попри різке збільшення надходжень ПДВ у 2005 році (див. Таблицю 2.2), у системі функціонування цього податку та управління ним залишаються проблемні питання. Відшкодування ПДВ експортерам здійснювалося із затримками (і продовжує затримуватися, правда, меншою мірою). Ця та інші проблеми ПДВ в Україні пояснюються адміністративними недоліками, що існують в управлінні цим важливим податком.

2.5. У цьому розділі звіту розглядається, як ПДВ працював в Україні в минулому і як він функціонує сьогодні. У ньому проаналізовано політику та адміністративні чинники, що послаблюють ПДВ, а також визначено конкретні альтернативні шляхи вирішення існуючих проблем. Заходи та альтернативи, запропоновані для зміцнення управління ПДВ, можна використати і для системи управління податками в цілому.

---

<sup>32</sup> Хоча податок на додану вартість був вперше запроваджений у 1991 році, «сучасним» ПДВ, який, у принципі, дозволяє звільнити від оподаткування інвестиції та експортні операції, він став лише в 1997 році.

<sup>33</sup> Як пояснюється нижче у цій главі, можливі результати такого кроку будуть однозначно негативними.

## Стягнення ПДВ: минуле і сьогодення

2.6. **З 1998 до 2004 року надходження від ПДВ в Україні значно скоротилися.** У цей період питома вага податкових надходжень від цього податку майже стабільно зменшувалася. Хоча коливання в обсягах податкових надходжень характерні не тільки для України, таке тривале скорочення надходжень від ПДВ є досить незвичайним явищем, особливо коли врахувати, що надходження від ПДВ загалом повинні зростати разом із зростанням ВВП та імпортних операцій.<sup>34</sup> Однак в Україні, попри те, що реальний ВВП у 1998 – 2004 рр. збільшився на 49 %, питома вага ПДВ у ВВП фактично зменшилася на 33%.<sup>35</sup> У Додатку 2.1 вміщено міжнародне порівняння «продуктивності ПДВ», у якому Україна посідає низьке місце протягом згаданого періоду.<sup>36</sup>

**Таблиця 2.2. Надходження від ПДВ у відсотках ВВП, 2001 – 2005 рр.**

	2001	2002	2003	2004	2005
Чисті надходження від ПДВ	5.07	5.97	4.71	4.29	8.08
Валові надходження від ПДВ	6.97	8.56	8.57	8.32	11.26
Валові внутрішні	5.17	5.56	5.04	4.81	5.75
Імпорт	1.80	3.00	3.53	3.52	5.50
Відшкодування	-1.90	-2.60	-3.86	-4.03	-3.18

Джерела: Міністерство фінансів України; Державна податкова адміністрація; розрахунки фахівців Банку.

2.7. **Одночасно із слабким стягненням ПДВ відбулися різкі зміни у структурі надходжень від нього.** У 1999 році чисті внутрішні надходження від ПДВ (валові внутрішні надходження мінус відшкодування) сягнули 84 % загального обсягу надходжень від ПДВ, тоді як надходження від ПДВ на імпорт – 16 %. Станом на початок 2004-го, ці цифри змінилися майже на протилежні: чисті внутрішні надходження від ПДВ скоротилися до 28 %, а надходження від ПДВ на імпорт зросли до 72 % загального обсягу надходжень від ПДВ. Тут чітко бачимо тенденцію залежності обсягу надходжень від імпорту. Певною мірою таке зрушення може пояснюватися зростанням упродовж останніх п'яти років питомої ваги імпорту ВВП; складно назвати якусь іншу країну з такою чіткою та швидкою тенденцією щодо залежності обсягу надходжень від ПДВ від імпорту. Після кількох років активного зростання імпортних операцій та очікуваного погіршення умов торгівлі у наступний період Україна з точки зору надходжень від ПДВ має бути готовою впоратися з наслідками уповільнення зростання імпорту.

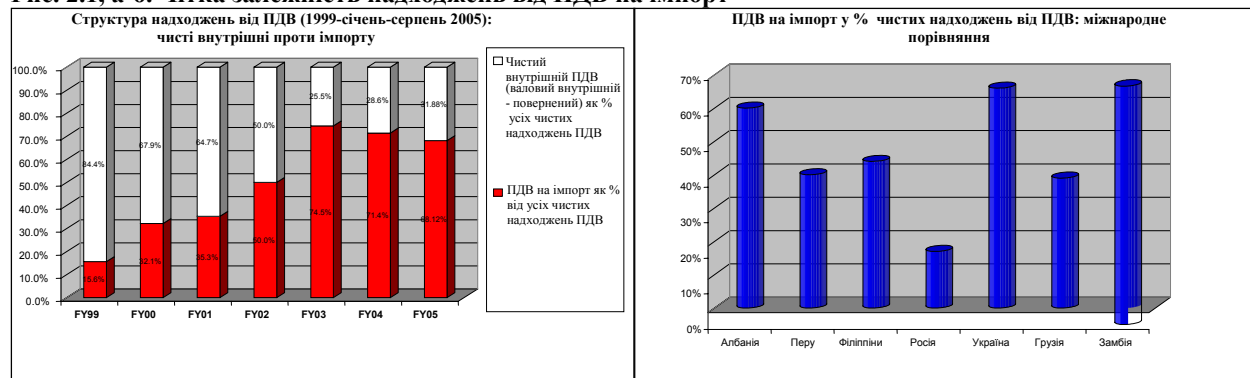
2.8. **У 2005 році обсяги надходжень від ПДВ стрімко зросли, проте залежність від імпорту залишилась; це створює ризик нестабільності майбутніх надходжень.** Фактичний обсяг чистих надходжень від ПДВ сягнув 33,8 млрд. гривень, або близько 8,08 % ВВП. На фоні інших податків, надходження від ПДВ того року становили 23 % загального обсягу податкових надходжень (див. Додаток 2.1). Це – дуже серйозна проблема, оскільки з часом імпорт може стати менш стабільним, аніж вітчизняні виробництво та продаж, тому висока залежність від нього як податкової бази ПДВ веде до великого ризику нестабільності майбутніх податкових надходжень.

<sup>34</sup> Див. наприклад, економетричний аналіз у роботі Т. Баунсгаарда та М. Кіна, МВФ, робочий документ № WP/05/11, червень 2005 року.

<sup>35</sup> У цілому такий загальний податок на споживання, як ПДВ, повинен мати номінальну еластичність до ВВП порядку 1 за багаторічний період. В Україні ж у 1999 – 2004 рр. крива еластичності ПДВ до ВВП була надзвичайно низькою – 0,38.

<sup>36</sup> Ефективність продуктивності ПДВ з точки зору податкових надходжень — це питома вага фактично стягнутих податкових надходжень у ВВП, поділена на стандартну ставку ПДВ, що діє в країні.

**Рис. 2.1, а-б. Чітка залежність надходжень від ПДВ на імпорт**



Джерела: дані Міністерства фінансів; розрахунки фахівців Банку; Ебріл й інші (2001 рік).

**2.9. Зростання обсягу надходжень у 2005 році зумовлювалося переважно трьома чинниками.** По-перше, позитивним кроком стали законодавчі зміни, якими було скасовано пільги по ПДВ на початку 2005 року, — вони дозволили розширити податкову базу ПДВ. По-друге, до цього року Росія оподатковувала ПДВ експорт своєї нафти до України; проте в 2005-му вона припинила цю практику і дозволила українському уряду стягувати ПДВ з імпорту нафти.<sup>37</sup> Нарешті, одним із чинників, який вплинув на зростання обсягу надходжень від ПДВ, були зміни у керівництві та персоналі на головних напрямках діяльності ДПА та Держмитслужби.

**2.10. Однак різке зростання надходжень у 2005 році може бути одноразовим явищем.** Якщо врахувати характер чинників, які сприяли стрімкому зростанню обсягу надходжень, то на подальше зростання цих надходжень у 2006-му сподіватися важко. У цьому сенсі перші прогнози уряду щодо податкових надходжень від ПДВ у 2006 році видаються відверто оптимістичними (зростання більше як на 20 %), оскільки 2005 рік, можливо, буде дуже високою базою для визначення обсягів зростання надходжень від ПДВ у майбутньому. Таким чином, не вельми обачно було б встановлювати обсяг зростання поточних витрат на 2006 рік на основі таких прогнозів щодо податкових надходжень.

## Політика у галузі ПДВ та рекомендації

**2.11.** Попри значні зрушення в політиці ПДВ, наприклад, скорочення пільг в окремих секторах, невирішеною залишається низка питань, яким слід приділити увагу в контексті справляння цього податку, зокрема, в енергетичній та сільськогосподарській галузях, а також його відношення до ССО. Крім того, дискусії стосовно зниження ставок та суперечки про заміну ПДВ взагалі (на податок з обороту) зробили питання політики щодо цього податку першочерговими.

<sup>37</sup> Із загального обсягу імпорту нафти Україна імпортує з Росії 89 % (розрахунки Банку на основі даних WITS). Якщо припустити, що сьогодні Україна імпортує із Росії саме таку кількість нафти, та застосувати ставку ПДВ на імпорт, яка діяла в 2005 році, то податкові надходження від ПДВ на імпорт повинні перевищувати 4,4 млрд. гривень. Це становить близько 13 % чистих надходжень від ПДВ у 2005 році. Безумовно, таких надходжень Україна не отримала, оскільки до 2005-го ПДВ нараховувався на пізніших стадіях (без податкового кредиту на ПДВ). Втім, втрати можуть бути значними, бо про перший етап стягнення ПДВ (який є найбільш ефективним) забуто.



## *Питання політики*

2.12. **Неефективне функціонування ПДВ та тягар заборгованостей із повернення ПДВ для підприємств<sup>38</sup> спричинили розгортання дискусії про його заміну податком з обороту.** Проте слід мати на увазі, що податок з обороту створить більше проблем, ніж шляхів усунення недоліків в існуючій податковій системі України.<sup>39</sup> Податок з обороту вносить в економіку різні перекручення, оскільки, керуючись стимулами, які він створює, ринок у сфері виробництва може перейти до менш ефективних схем. Цей податок може призвести до каскадного оподаткування, яке завдаватиме шкоди економічній діяльності. Крім того, цього податку легше уникати, і тому досягнення позитивного ефекту від удосконалення управління податками буде сумнівним. Нарешті, податок з обороту має невизначені розподільчі наслідки.

2.13. **Зниження ставки ПДВ також широко обговорюється.** Існуюча в Україні ставка у розмірі 20 %, за регіональними мірками, не є високою. Приблизно таку ж ставку ПДВ мають чимало країн ЄС. Фактично, важливим уроком з міжнародного досвіду є те, що варто запам'ятати: зменшити ставки легко, але підняти їх потім у разі потреби надзвичайно складно і, з політичної точки зору, дорого.

2.14. **Однією з проблем ПДВ залишається газовий сектор (питання «подвійного коридору для ПДВ»).** З 2004 року ПДВ на імпортований газ на кордоні не нараховується. Крім того, вітчизняні закупівлі газу у газової компанії продовжують здійснюватися за нульовою ставкою, якщо газ купує платник ПДВ. Тобто після проходження газом кордону газова компанія не нараховує ПДВ своїм безпосереднім покупцям, якщо вони є платниками ПДВ. Податок нараховується лише на третьому етапі ланцюга купівлі/продажу газу. Але нараховується комунальним газопостачальним підприємствам й іншим клієнтам, які не є платниками ПДВ. Така політика має серйозні наслідки: (i) вона надає велику субсидію тим компаніям, які на перших двох етапах газового ланцюга ПДВ не сплачують; (ii) вона може призводити до втрати податкових надходжень, оскільки ПДВ на двох етапах не стягується; таким чином ускладнюється робота податкових органів (замість того, щоб стягувати ПДВ на кордоні з одного покупця, вони мають його стягувати із сотень компаній); (iii) вона може створювати підґрунтя для зловживань та уникнення оподаткування на етапі подання вимог про відшкодування, оскільки контроль за сплатою ПДВ на попередніх етапах не здійснюється; та (iv) вона має несправедливі наслідки для домогосподарств по всій Україні, які купують газ у комунальних газопостачальних підприємств — платників ПДВ.

2.15. **ПДВ у сільському господарстві є неефективним та дорогим для бюджету.** Витрати тут пояснюються дією низки факторів, до яких належать: (i) нульова ставка для виробників молока та м'яса; (ii) утримання стягнутого ПДВ сільськогосподарськими платниками податків; (iii) надання покупцям сільськогосподарської продукції права претендувати на кредитування ПДВ для здійснення своїх закупівель; та (iv) підприємства-виробники м'ясо-молочної продукції, які враховують ПДВ під час операцій продажу, не здають надходження від ПДВ до бюджету, а депонують ці кошти на спеціальний цільовий рахунок сільськогосподарського сектора. Уряд запропонував поправку до існуючої системи, але Верховна Рада не дала згоди на її впровадження у 2006 році (порівняння діючої системи із запропонованою подається у Таблиці 2.3). Система ПДВ у сільськогосподарському секторі є неефективною через те, що її податкові видатки підтримують

<sup>38</sup> У серпні 2005 року обсяг заборгованості із відшкодування ПДВ становив 3,3 млрд. грн. Збільшення цієї заборгованості пояснюється зростанням кількості заяв про відшкодування ПДВ частково з боку підприємств ВЕЗ, які вперше в 2005 році подали такі заяви, та з боку підприємств державної форми власності, які притримали свої заяви наприкінці 2004 року і подали їх у 2005-му. Наприкінці 2005 року обсяг заяв істотно скоротився — до 642 млн. грн.

<sup>39</sup> У Додатку 2.2 вміщено порівняльну таблицю ПДВ і податку з обороту, де і перший, і другий проаналізовано під різними кутами зору.

окремі товари та виробників (наприклад, молочну та м'ясну продукцію та виробників або тваринництво) за рахунок інших товарів та виробників. Крім того, як свідчить досвід, невелика кількість більших (та багатших) виробників отримують найбільшу вигоду від цієї особливої системи (див. розділ Е цієї глави, в якому детально проаналізовано податкові витрати ПДВ у сільському господарстві).

**Таблиця 2.3. Головні риси діючого та майбутнього особливого режиму ПДВ для сільського господарства**

Риси	Діюча ставка ПДВ	Запропонована на майбутнє ставка ПДВ
Ставка ПДВ для сільськогосподарської продукції, %	20	10 протягом першого року та 9 — надалі
Ставка ПДВ для м'яса та молока, %	0	10 протягом першого року та 9 — надалі
Ставка ПДВ, яка нараховується на закупівлю матеріально-технічних ресурсів, %	20	20
Обмеження на використання накопичених надходжень від ПДВ	Закупівля лише засобів виробництва	Немає
Платежі до бюджету	Немає	Немає

**2.16. В Україні існують усі підстави для функціонування спрощеної системи оподаткування (ССО), однак у сьогодишньому вигляді вона призводить до ерозії бази ПДВ.** Добре відомі причини, чому не слід не стягувати ПДВ з малих платників податків. Ці причини стосуються ефективності та адміністративного аспекту.<sup>40</sup> Витрати на дотримання податкового законодавства (що їх несуть платники податків) та адміністративні витрати (податкових органів), пов'язані з обслуговуванням такими платників, є високими порівняно з податковими надходженнями. Крім того, спрощена система запроваджувалася в Україні з метою виведення з тіні малих підприємств. Втім, існуюча на сьогодні структура ССО дозволяє користуватися нею середнім підприємствам що спричиняє ерозію бази ПДВ. Поведінка платників податків диктується можливістю значно полегшити податковий тягар за допомогою ССО. Життєвий досвід свідчить про те, що підприємства розбивають свою операції на окремі частини та використовують інші схеми, щоб вписатися у коло вимог цієї системи.

### **Рекомендації щодо політики у галузі ПДВ**

**2.17. По-перше, відмова від ПДВ не є вирішенням проблеми.** Замість того щоб відмовлятися від ПДВ (тобто замінювати його податком з обороту), Україні доцільно спрямувати свої зусилля на зміцнення своєї політики у галузі ПДВ та наблизити її до стандартів ЄС і сучасної міжнародної практики.

**2.18. По-друге, в Україні немає достатнього підґрунтя для зниження ставки ПДВ.** Зменшення ставки ПДВ не є нагальним для України, тож на нинішньому етапі така політика може призвести до значних втрат для бюджету. Обговоренню можливості зниження ставки ПДВ у майбутньому можуть сприяти лише структурні зміни у податковій політиці та управлінні податками, спрямовані на розширення бази оподаткування.

<sup>40</sup> У цьому розділі розглядаються лише деякі найбільш нагальні питання взаємозв'язку між ПДВ та спрощеною системою оподаткування юридичних осіб. Докладніше спрощена система оподаткування фізичних осіб (та юридичних осіб) та її взаємозв'язок з іншими важливими джерелами податкових надходжень (наприклад, внесками з фонду заробітної плати, ПДФО та ППП) обговорюються у розділах С та D цієї глави.

2.19. **По-третє, проблема ПДВ на газ має негайно розглядатися в контексті широкого обговорення енергетичної політики.** Хоча питання ПДВ на енергоносії виходить далеко за межі дискусії з проблем податкової політики та адміністрування податків в Україні, тут слід пам'ятати, що цей податок і податкова політика загалом не повинні використовуватися для вирішення інших структурних проблем країни, таких як квазіфіскальна діяльність, що відбувається через занижені ціни на енергоносії. Фіскальна дисципліна також вимагає, аби в податковій системі не було перекручень.

2.20. **По-четверте, термінових реформ потребує ПДВ у галузі сільського господарства.** У цій доповіді рекомендується якнайшвидше ввести у дію запропоновану урядом поправку до закону про ПДВ (стаття 8.1 про ПДВ у сільському господарстві). Хоча обсяг податкових надходжень від цього сектора навряд чи істотно зросте, нова система дозволить скоротити більшу частину податкових витрат і буде краще відповідати законодавству ЄС із цього питання.

2.21. **По-п'яте, один із важливих кроків на шляху зміцнення відносин між ПДВ і ССО — це встановлення однакового порогу для платників ПДВ та суб'єктів спрощеної системи оподаткування.** Сьогодні поріг для ПДВ і спрощеної системи оподаткування є різним. Зменшення порогу для юридичних осіб у ССО з 1 000 000 грн. до порогу ПДВ (300 000 грн.) буде розумним кроком. Однією з очікуваних переваг буде те, що він дозволить зробити однаковим мінімальний рівень у системі ПДВ і максимальний рівень для підприємств у спрощеній системі. Якщо підприємство набуло статусу юридичної особи та зобов'язане вести бухгалтерські книги, то воно не має жодних підстав для того, аби не реєструватися платником ПДВ (знову-таки, коли воно перевищує поріг у 300 000 грн.). Крім того, існування однакових порогів на рівні 300 000 грн. перешкоджатиме міграції середніх підприємств до спрощеної системи. Для цього існують дві причини. По-перше, теоретично до цієї системи допускати будуть лише малі підприємства (які не досягають порогу ПДВ). По-друге, за низького порогу подрібнювати бізнес на частини буде фінансово невигідно. З політичної точки зору така реформа видається складною, але необхідною. Адже для розширення бази ПДВ і бази інших важливих податків (наприклад, нарахувань на фонд заробітної плати), мало що вдасться зробити, не змінивши стимулів і порядку функціонування спрощеної системи (див. наступний розділ цієї глави).

## **Питання адміністрування ПДВ (та податків загалом) та рекомендації<sup>41</sup>**

2.22. Цей розділ висвітлює проблеми адміністрування, з якими стикається система ПДВ в Україні. Нині дискусія зосереджується довкола дуже вузького переліку питань, однак проблеми ПДВ не можна звести виключно до таких питань, як рівень вимог про відшкодування<sup>42</sup>, шахрайські вимоги про відшкодування або система відшкодування. Натомість у розділі стверджується, що ці питання є лише «симптомами» глибших, переважно структурних адміністративних недоліків у виконанні таких наріжних завдань, як поліпшення процесів реєстрації, зниження вартості дотримання законодавства платниками податків, посилення моніторингу та вдосконалення перевірок і виконання рішень.

<sup>41</sup> Хоча справлянням ПДВ опікуються і Державна митна служба, і ДПА, у цій главі увагу зосереджено головним чином на функціях ДПА. Проте певні висновки цього обговорення також стосуються системи управління та функціонування Держмитслужби та інших податкових органів.

<sup>42</sup> Насправді, рівні відшкодування в Україні аж ніяк не перевищують сподівань. У 2004 році обсяг нових заяв про відшкодування ПДВ становив 41,3 % надходжень від ПДВ. Якщо скористатися емпіричним моделюванням рівнів відшкодування, що його застосовує Harrison and Drelove (2005) IMF WP/05/218, то ми вийдемо на «очікуваний» рівень у 46,5 % (див. Додаток 2.2).

## *Питання адміністрування*

2.23. **Заборгованість по відшкодуванню ПДВ і шахрайство із заявами про відшкодування – це лише симптоми серйозних адміністративних недоліків.** Відповідно, наголос під час обговорення необхідно перенести з цих питань на головні проблеми функціонування та потенціалу установ, що стягують податки. Податкова адміністрація України традиційно докладала чимало зусиль для вирішення дрібних нагальних питань, певною мірою забуваючи при цьому про загальну картину. Тому на часі — зміцнення самого «знаряддя», яке дозволяє податковій адміністрації виконувати свої головні функції, та забезпечення платникам податків середовища, яке стимулювало б їх до дотримання діючого податкового законодавства. Як уже зазначалося вище, збільшення обсягів надходжень від ПДВ у 2005 році пояснюється переважно законодавчими змінами, які дозволили розширити базу оподаткування. Але воно зовсім не обов'язково пов'язане з удосконаленням управління податками.

2.24. **Слід посилити потенціал, що використовується для виконання головних завдань, пов'язаних зі стягненням податків.** Цей потенціал стосується різних напрямків діяльності податкової адміністрації – від механізмів здійснення оперативного та якісно контрольованого процесу реєстрації до засобів належного моніторингу надходжень і платників податків. Про головні завдання, що їх необхідно вирішити, йтиметься нижче.

2.25. **Сьогодні процес реєстрації здійснюється повільно, не дозволяє виявляти потенційних кандидатів на ухилення від сплати податків, а його регулятивна база ускладнює управління податками.** Оперативна, «дружня» для клієнта система реєстрації відіграє дуже важливу роль у поліпшенні в країні підприємницького клімату. Хоча певні кроки на цьому шляху вже було зроблено, наприклад, останнім часом створене «єдине вікно» для реєстрації підприємців, фрагментарна інформація про поліпшення справ у цій сфері потребує підтвердження. Обстеження підприємництва (2005 рік) свідчить, що в Україні процедура реєстрації підприємства займає у середньому 34 дні, тобто триває майже удвічі довше, ніж у середньому по країнах – членах ОЕСР<sup>43</sup>. Крім того, для поліпшення дисципліни виконання законодавства, яким регулюється ПДВ, важливо також мати надійну систему перевірки платників цього податку. Цей момент в Україні не враховується: «єдине вікно» для реєстрації підприємств і платників податків не забезпечує процесу перевірки заявників, котрі реєструються (включаючи акціонерів нових компаній). Таким чином, особи та акціонери, які свого часу вчинили порушення податкового законодавства і, можливо, й досі схильні до шахрайства, на цьому важливому етапі не ідентифікуються. Крім того, платниками ПДВ (стаття 9.4) можуть реєструватися будь-які платники, що мають дохід, нижчий за 300 000 грн. Це збільшує адміністративні витрати, а от якихось значних додаткових надходжень не забезпечує.

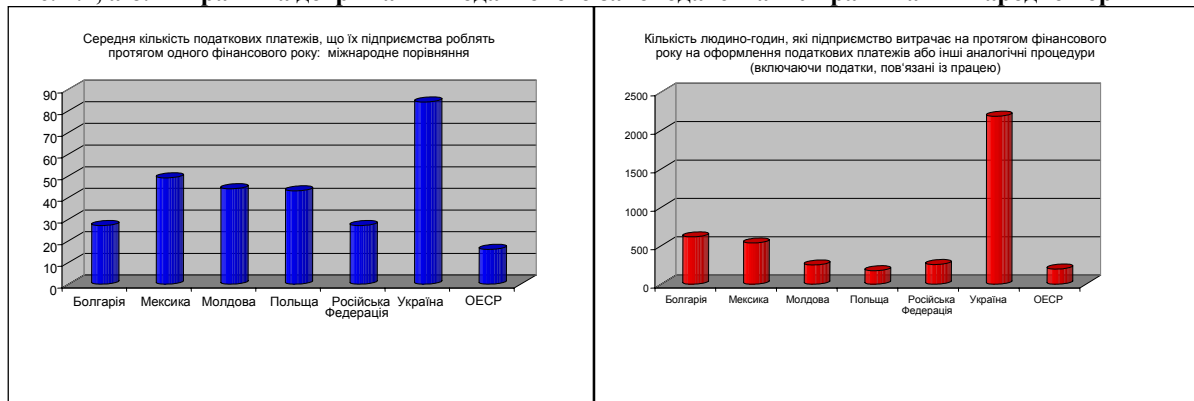
2.26. **Витрати на дотримання податкового законодавства в Україні є високими.** Хоча тут було досягнуто певного прогресу, попереду ще багато роботи. Процедури сплати податку та звітності є дорогими через часте виконання та труднощі, що виникають у зв'язку з постійною нестабільністю законодавства.<sup>44</sup> За даними обстеження підприємництва, опублікованого в 2005 році, з цієї причини Україна має низький рейтинг у світі. Як і раніше, підприємства витрачають занадто багато часу на виконання процедур сплати головних податків, таких як ПДВ, податок на прибуток підприємств та внески з фонду заробітної плати. Про необхідність докорінного

<sup>43</sup> Дані обстеження було отримано наприкінці 2004 року. Перша інформація, що надійшла від ДПА, свідчить про те, що кількість днів на реєстрацію платника ПДВ вже істотно скоротилася. Якщо це так, це буде відзначено в наступних обстеженнях і стане добрим свідченням того, що умови для підприємництва таки поліпшуються.

<sup>44</sup> Обстеження умов підприємництва в Україні, що його провела МФК, показало: ПДВ належить до податків, які складніше за все оформлювати через численні зміни та доповнення, що вносяться кожного року до податкового законодавства про ПДВ.

упорядкування процедур дотримання податкового законодавства свідчить також і кількість платежів, що їх здійснюють підприємства податковій адміністрації (навіть без урахування внесків, пов'язаних з оплатою праці).

**Рис. 2.2, а-б. Витрати на дотримання податкового законодавства в Україні та міжнародне порівняння**



Джерело: Обстеження підприємництва (2005 рік).

**2.27. Сьогодні ДПА (та Держмитслужбі) бракує аналітичного потенціалу для здійснення належного моніторингу та оцінки ризиків.** Якщо існуючий потенціал не зміцнити, робота зі скорочення масштабів махінацій з усіма податками, та особливо ПДВ, залишатиметься і дорогою, і невдячною. Слід мати на увазі, що без належного аналітичного потенціалу вартість боротьби із шахрайством може бути високою не лише з точки зору втрати ефективності розподілу ресурсів, але й через подальше погіршення іміджу самої установи. Особливо якщо мішенню перевірок і надалі ставатимуть дисципліновані платники податків.

**2.28. Необхідно вдосконалити практику перевірок і їхнього планування.** Свого часу платники податків скаржилися переважно на те, що їх дратують перевірки та пов'язана з ними корупція. І хоча протягом останнього року на цьому фронті досягнуто певного прогресу, слід і надалі працювати над поліпшенням стану справ. Зміцнення потребує і стратегія діяльності на цьому важливому для ДПА напрямку. Необхідна більш продумана координація дій з іншими податковими органами.

**2.29. Неefективною видається й існуюча система санкцій.** Кримінальне переслідування за фактами порушення законодавства про ПДВ є надмірним (за кількістю порушених справ), дорогим і довготривалим, одначе безрезультатним із точки зору відшкодування завданих збитків і заохочення до законослухняності. Тому систему санкцій потрібно краще збалансувати між адміністративними штрафами та кримінальним переслідуванням. Нині більшість зусиль спрямовуються саме в останньому напрямку. Однак кримінальне переслідування необхідно застосовувати лише як останній захід, коли йдеться про факти очевидного шахрайства та шахрайства у великих розмірах.<sup>45</sup>

**2.30. Останніми роками завдання податкових органів надзвичайно ускладнилося внаслідок багатьох обставин.** Йдеться, зокрема, про відсутність постійної підтримки з боку

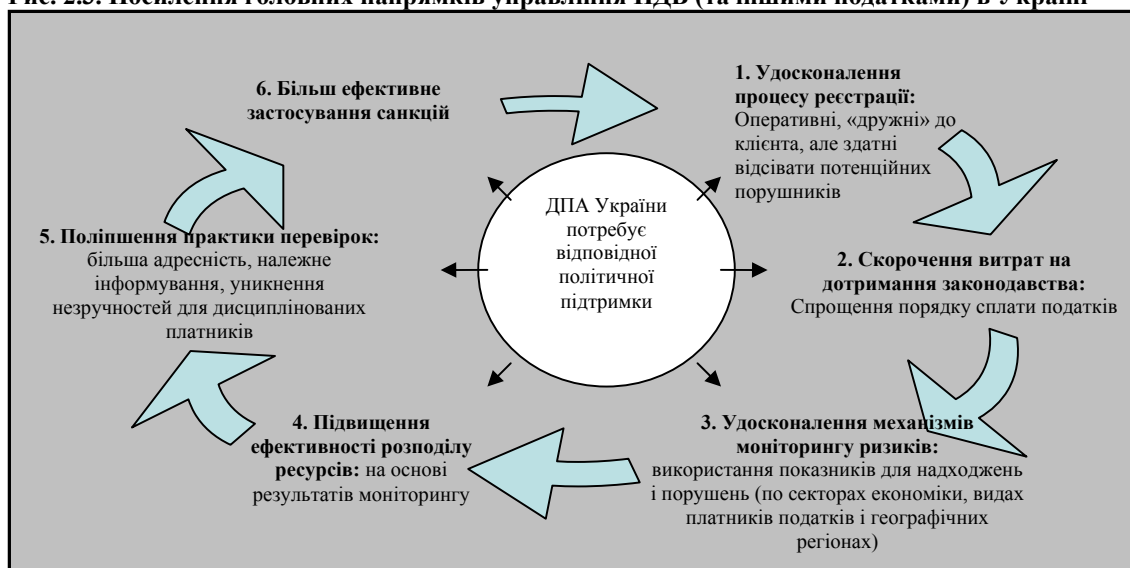
<sup>45</sup> У Сполученому Королівстві, де зареєстровано 1,4 млн. платників ПДВ, щорічно кримінального переслідування зазнають лише декілька сотень чоловік.

політичного керівництва; нестабільність податкового законодавства; проблеми судової системи; недосконалість законодавства та практики у галузі корпоративного управління; низький рівень стандартів обліку і швидке трансформування структури приватної діяльності.

### **Рекомендації щодо зміцнення управління ПДВ та загалом управління податками**

2.31. У цьому звіті пропонується зосередити зусилля на шести головних завданнях системи адміністрування податків. Серед них — (i) процеси реєстрації, (ii) скорочення витрат на дотримання податкового законодавства, (iii) комплексний моніторинг, (iv) розподіл ресурсів, (v) перевірки, та (vi) система санкцій та їх застосування.<sup>46</sup> Ясна річ, це далеко не повний перелік діяльності з управління податками. У цьому розділі швидше визначається коло головних пріоритетів у справі зміцнення в Україні системи управління ПДВ (див. Рис. 2.3). Наведені тут рекомендації можуть однаковою мірою стосуватися й завдань податкової адміністрації в цілому. Фактично, ДПА має розглядати ці питання в рамках всебічного функціонального аналізу.

**Рис. 2.3. Посилення головних напрямків управління ПДВ (та іншими податками) в Україні**



2.32. **По-перше, необхідно здійснювати ретельну, але оперативну перевірку нових платників ПДВ.** Така перевірка повинна охоплювати головних акціонерів компаній, що реєструються. Це загальноприйнята корисна практика більшості розвинених країн і, безумовно, країн, що розвиваються, які ведуть успішну боротьбу з порушеннями податкового законодавства (наприклад, Чилі). Під час реєстрації інформаційна система повинна бути спроможною швидко знайти інформацію про історію сплати податків будь-яким заявником. У багатьох країнах такому процесу сприяють комплексні системи, що сполучають інформаційні системи митниці та інших державних установ (наприклад, в Австралії). Процес перевірки повинен також запобігати реєстрації платників із доходом нижче встановленого рівня в 300 000 грн., що сприятиме зниженню вартості управління податком.

2.33. **По-друге, Україна повинна і надалі йти шляхом спрощення процедур дотримання податкового законодавства.** Спрощення податкових форм – це тільки перший крок. Рішучого

<sup>46</sup> Це — лише деякі пріоритети з низки головних передумов створення системи ПДВ, за якої платник сам визначає свої зобов'язання, про що згадується у роботі Ебрілла та інших, 2001 рік, "The Modern VAT", IMF, Washington, DC.

упорядкування потребує також кількість податкових платежів, що їх підприємства здійснюють податковій адміністрації (та іншим органам, що стягують податки). ДПА та інші органи, що збирають обов'язкові платежі (а саме: чотири фонди соціального страхування, до яких сплачуються загальнообов'язкові внески), мають розробити план скорочення витрат на дотримання податкового законодавства.<sup>47</sup> За останні десять років більшість розвинених країн прийняли (чи оновили) чіткі стратегії вирішення цього питання (наприклад, Франція почала здійснювати програму «спрощення сплати податків», яка містить перелік 30 заходів для досягнення цієї мети). У Вставці 2.1 наведено критерії оцінки нових заходів, спрямованих на забезпечення дотримання податкового законодавства та запобігання додатковому та неефективному з точки зору витрат тискові на платників податків.

**Вставка 2.1. Загальні рекомендації, які слід врахувати перед впровадженням нових процедур дотримання податкового законодавства**

- Проаналізувати ефективність процедур дотримання податкового законодавства з точки зору витрат. Такий процес має включати кілька кроків: аналіз потенціалу надходжень, зменшення витрат платників податків на дотримання податкового законодавства та адміністративних витрат податкових органів.
- Провести оцінку та упорядкувати процедури, які видаються непотрібними та не дуже важливими.
- Упорядкуванню процедур дотримання податкового законодавства можуть сприяти нові інформаційні технології (наприклад, подання відповідних документів за допомогою електронних засобів), але вони мають застосовуватися на добровільній основі і не повинні ставати для податкової адміністрації одним з інструментів моніторингу.
- Розглянути труднощі, що можуть виникнути у зв'язку із впровадженням кожної нової процедури.
- Уникати створення додаткового адміністративного тягаря у зв'язку з можливими порушенням та махінаціями у сфері дотримання податкового законодавства.

2.34. **По-третє, моніторинг повинен бути ефективним і комплексним по всій системі.** Таким чином, профілювання ризиків може працювати лише у рамках загальної стратегії моніторингу. Як уже зазначалося вище, усунення симптомів (наприклад, задоволення заяв про відшкодування через систему відшкодування) не вирішує головної проблеми. І хоча ідея створення тієї чи іншої системи видається розумною з точки зору кращого вирішення певних питань, потреба в досконалому комплексному моніторингу має бути у центрі уваги при розробці стратегії поліпшення управління ПДВ в Україні. Для створення комплексної аналітичної бази моніторингу рекомендуються такі конкретні заходи:

**(а) Визначити масштаби проблем.** У випадку ПДВ необхідно визначити «маржу ПДВ», яка є різницею між фактично отриманою сумою надходжень від ПДВ і сумою, що може бути потенційно (або теоретично) отримана за існуючого рівня економічної активності в країні (або конкретному секторі), та чинних нормативних актів щодо ПДВ.

**(b) Визначити характер проблеми,** тобто чи йдеться про ухилення від реєстрації, фальшиву реєстрацію, неподання документів, заниження вартості продажів, завищення звітності про закупівлі або неплатежі.

**(c) Встановити конкретні орієнтовні показники для (а) та (b).** Наприклад, такі показники, як маржа ПДВ по секторах економіки, географічних регіонах та по видах платників податків, є надзвичайно важливими засобами вимірювання. Для розрахунку таких показників існує чимало методологій (див. Додаток 2.3). В основному вони працюють як стандарти (тобто як орієнтовні показники), відхилення від яких свідчить про

<sup>47</sup> Докладніше питання скорочення витрат на дотримання податкового законодавства шляхом можливого об'єднання фондів соціального страхування, які стягують внески з фонду заробітної плати, розглядається у розділі С цієї глави.

неналежну поведінку платників або недотримання ними податкового законодавства. Орієнтовні показники для моніторингу характеру проблем у сфері ПДВ можна визначити, спираючись на результати перевірок (див. Додаток 2.3). Для інших податків орієнтовні показники можна розробити у такий само спосіб. Державна митна служба також може запровадити орієнтовні показники для ПДВ на імпорту. Для цього доречно скористатися результатами цільових перевірок (підприємств) та аналізу цін на імпортовані товари. Крім того, при розробці таких показників митна служба може застосувати методологію порівняння паралельних даних експортерів та імпортерів, тобто порівняти дані про імпорту, зафіксовані в Україні, з даними про експорту до України, заявлені іншими країнами.<sup>48</sup>

**(d) Оновлювати та контролювати динаміку цих орієнтовних показників.** У ситуації, що постійно змінюється, такі показники забезпечують інформування податкової (та митної) адміністрації і дають їй змогу вирішувати існуючі проблеми у більш адресний та ефективний спосіб.

**(e) Удосконалити системи передачі даних із місцевого рівня до центральних підрозділів.** Хоча в рамках ССО накопичується чимало даних, значна їх частина належним чином не опрацьовується і не передається аналітичному персоналу, який займається моніторингом.

**(f) У цьому контексті у доповіді рекомендується за участі Державної митної служби створити в Міністерстві фінансів підрозділ податкового аналізу, а в ДПА - підрозділ податкової розвідки.** Для України – це нагальна необхідність, оскільки технічний аналіз податкової політики завжди відстає від написання та прийняття нових законодавчих актів, а органи податкової адміністрації завжди переобтяжені безрезультатною боротьбою із махінаціями. Запропонований тут підхід не є новацією. Розвідувальні підрозділи, що відстежують ПДВ (та інші податки), функціонують у системі міністерств фінансів, податкових адміністрацій і митних служб більшості країн – членів ОЕСР, а також багатьох країн, які розвиваються і наражаються на такі само проблеми з ПДВ, як і Україна. Такий підрозділ може почати функціонувати з невеликим бюджетом і кількома співробітниками (як правило, це невелика група молодих і добре підготовлених економістів та бухгалтерів).

**(g) Створити офіційну структуру для координації дій органів, які займаються стягненням податків.** Коли йдеться про ПДВ, необхідно створити офіційну координаційну структуру у вигляді спільного комітету і робочої групи ДПА, Держмитслужби та Мінфіну. Що ж до інших податків (наприклад, внески з фонду заробітної плати та ПДФО), то аналогічна структура має бути створена для ДПА, Мінфіну та органів, які стягують внески на соціальне страхування. З точки зору забезпечення належного моніторингу складно переоцінити важливість офіційної структури у вигляді спільного комітету і робочої групи.

**2.35. По-четверте, аналітичний моніторинг може сприяти ефективнішому розподілу ресурсів податкової адміністрації.** Досвід багатьох європейських країн, особливо Сполученого Королівства, а також латиноамериканських держав свідчить про те, що з точки зору адміністративних витрат моніторинг, що базується на аналітичній інформації, може бути дуже

---

<sup>48</sup> Дані по експорту до України із інших країн можна зібрати за допомогою таких баз даних, як WITS і COMTRADE. Однак як експеримент можна було б порівняти статистичні дані, зібрані безпосередньо по одній чи двох країнах. Застосування цієї методології в рамках дослідження торгової політики України (2005 рік) дало можливість встановити, що в Україні дані по імпорту видаються заниженими. Дослідження торгової політики див. [www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua).



ефективним засобом мобілізації податкових надходжень.<sup>49</sup> Крім того, наявність такого систематичного комплексного моніторингу може бути критично важливою для розподілу та перерозподілу ресурсів ДПА у сфері перевірок (наприклад, у випадку ПДВ — відшкодування апріорі та постфактум), у вирішенні питань, пов'язаних із фіктивними заявами про відшкодування, та у виконанні інших важливих завдань.

**2.36. По-п'яте, інформація, отримана за результатами комплексного моніторингу, повинна сприяти поліпшенню адресності перевірок.** Перший крок, який належить зробити, — це проаналізувати результати попередніх перевірок, тобто з'ясувати кількість (у %) проведених перевірок із розбивкою по секторах, обсяги отриманих внаслідок перевірок податкових надходжень у розрахунку на одну перевірку, обсяги отриманих податкових надходжень у розрахунку на одного перевіряючого, вартість однієї перевірки та зроблені висновки. Така робота дуже важлива при плануванні будь-якої стратегії удосконалення. Однією із її ключових складових є підготовка орієнтовних показників податкових надходжень і рівня шахрайства (див. Додаток 2.3) із використанням аналізу результатів перевірок. Після розробки перших орієнтовних показників перевірки доцільно спрямувати на сектори економіки (або групи платників податків чи географічні регіони), поведінка яких відрізняється від звичайної (тобто туди, маржа ПДВ збільшилася порівняно з попереднім періодом). При цьому фундаментом для формулювання стратегії на наступні місяці є визначення пріоритетів. Інформація про результати майбутніх перевірок має надходити до підрозділу податкової розвідки (про необхідність створення якого йшлося вище), аби він мав можливість розробляти більш досконалі показники. За такого підходу принаймні частина майбутніх перевірок буде краще адресованою та забезпеченою необхідною інформацією.<sup>50</sup>

**2.37. По-шосте, урядові слід розглянути питання про перебудову існуючої системи санкцій, з акцентом на адміністративних покараннях.** Необхідно створити та активно застосовувати зважену структуру «швидкого» та безперешкодного застосування санкцій, серед яких можуть бути і позбавлення реєстрації, штрафи, і тимчасове закриття відповідного підприємства, й інші адміністративні заходи. Запровадження такої системи має супроводжуватися: (i) оперативним та рішучим застосуванням санкцій у разі виявлення та доведення правопорушень; (ii) подальшим скороченням корупції; (iii) підвищенням прозорості (зокрема шляхом широкого інформування) системи адміністративних санкцій; та (iv) зміцненням існуючих механізмів оскарження і здійсненням апеляційних процесів платниками податків. Що ж до кримінального переслідування, то інформування про хід розслідування невеликої кількості справ і оприлюднення вироків (винесених у ході справедливого судового процесу) можуть сприяти кращому дотриманню податкового законодавства.<sup>51</sup> Перелік із п'яти головних принципів створення структури адміністративних санкцій подано у Вставці 2.2.

#### **Вставка 2.2. Головні принципи створення належної структури санкцій**

Враховуючи міжнародний досвід, належна та справедлива структура санкцій повинна включати, принаймні, такі елементи:

- Міра покарання має зростати залежно від величини збитків, завданих податковим правопорушенням.
- Міра покарання має зростати залежно від труднощів та адміністративних витрат, пов'язаних із

<sup>49</sup> У податковій адміністрації Сполученого Королівства лише «група реєстрації платників ПДВ із тіньової економіки» щорічно дає віддачу на одного свого співробітника у розмірі півмільйона фунтів стерлінгів.

<sup>50</sup> Слід зазначити, що певна частина перевірок має здійснюватися (залишатися) на довільній основі. Адже саме довільні перевірки дозволяють отримувати результати, на підставі аналізу яких розробляються орієнтовні показники обсягів надходжень/рівня податкових правопорушень (див. Додаток 2.3).

<sup>51</sup> Добрим прикладом реалізації такої політики є Канада. Оприлюднення вироків, винесених у справах про ухилення від сплати податків дало змогу нагадати громадськості про те, що порушення податкового законодавства є неприйнятними (ОЕСР, 2004 рік).

виявленням податкового правопорушення.

- Міра покарання має зростати залежно від наслідків податкового правопорушення для інших платників податків.
- Міра покарання має призначатися з урахуванням мотиву податкового правопорушення, тобто покарання має бути серйознішим, якщо правопорушення було умисним і запланованим.
- Міра покарання має призначатися з урахуванням труднощів і витрат, на які платники податків наражаються під час сплати податку.

*Джерело:* витяг із роботи Берда, 2004 рік.

**2.38. Окрім того, для належного виконання своєї роботи ДПА потребує політичної підтримки з боку найвищих органів виконавчої і законодавчої влади.** Тут слід зазначити, що ефективне управління податками – це питання не тільки належної організації роботи податкової адміністрації. Дуже важливо, наприклад, не обтяжувати податківців законами, які постійно змінюються та ускладнюються. Аби податкові органи мали можливість виконувати свої головні функції, їм потрібні адекватні ресурси і належна політична підтримка. У всіх цих питаннях ситуація в Україні залишається вельми далекою від ідеалу, що значно ускладнює роботу навіть найкращих податкових адміністрацій.

## **С. НАРАХУВАННЯ НА ФОНД ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ**

### **Контекст**

2.39. Високий податковий тягар, спричинений внесками на соціальне страхування, та їх обмежена податкова база – ці питання нині турбують і ділові кола, і уряд України (див. Таблицю 2.4). Ця ситуація ускладнюється з двох причин: (i) неефективна та обтяжлива система стягнення через чотири різні органи (страхові фонди); та (ii) деформації у поведінці, зумовлені існуванням ССО для підприємств і працівників, що намагаються сховатися за цю систему, аби істотно послабити для себе податковий тягар.<sup>52</sup> Підвищення розміру пенсійних внесків у 2005 році та неспроможність досягти встановленого рівня надходжень створили в пенсійній системі серйозний дефіцит коштів і поставили під загрозу її стабільність. Можливість впровадження другого рівня пенсійної системи в 2009 році, згідно із планами уряду, повною мірою залежить від ліквідації дефіциту до 2008 року та накопичення після цього року коштів, достатніх для фінансування перших років із впровадження другого рівня.

---

<sup>52</sup> У цьому розділі чітко проводиться ідея про те, що у галузі внесків із фонду заробітної плати перекурення та негативні стимули спричиняє саме ССО. Наступний розділ присвячений виключно ССО, її проблемам і напрямкам реформування.

**Таблиця 2.4. Ставки пенсійних внесків в Україні є вищими, ніж у європейських країнах**

<b>Країна</b>	<b>%</b>	<b>Країна</b>	<b>%</b>	<b>Країна</b>	<b>%</b>
Албанія	39	Австрія	23	Іспанія	28
Болгарія	29	Чехія	28	Туреччина	20
Естонія	35/1	Фінляндія	27	Польща	33
Угорщина	26/1	Франція	16	Румунія	35
Латвія	20	Німеччина	20	Росія	28
Литва	26	Італія	33	Словаччина	26
Молдова	30	Нідерланди	28	<b>Україна/2</b>	<b>40</b>

1/ включає інші програми соціального страхування.

2/ в Україні є чотири фонди соціального страхування. Найбільшу ставку внеску, як видно з наступної таблиці, має Пенсійний фонд – 33,8 % заробітної плати. Але якщо об'єднати внески до всіх чотирьох фондів соціального страхування, то ставка загального внеску становитиме десь 40 %, при цьому частка внеску роботодавців у ній сягає 37,5%. Розбивку ставки внеску по всіх чотирьох фондах див. у Таблиці 2.5.

Джерело: ISSA, EU, Світовий банк.

2.40. Враховуючи таку ситуацію, уряд почав розглядати питання про скорочення ставки внесків (і проведення інших реформ) з метою належного стимулювання підприємств і працівників до чіткого декларування доходів і, відповідно, для мобілізації більших обсягів податкових надходжень до бюджету (зокрема, внаслідок ефекту Лафера). Але таку політику необхідно ретельно та реалістично проаналізувати. Для цього є три причини. По-перше, податкові зобов'язання за ССО видаються значно нижчими за будь-яку ставку, що її уряд міг би впровадити для внесків на соціальне страхування; по-друге, для працівників (за змовою із роботодавцями) легше мігрувати до ССО і залишатися у ній, що зменшує можливий ефект від скорочення загальної ставки внесків із фонду заробітної плати; та по-третє, сьогодні практично не існує зв'язку між внесками на соціальне страхування та пенсійними виплатами, а це мало стимулює громадян до сплати внесків. У цьому контексті у цій главі зроблено висновок про те, що саме лише скорочення ставки внесків навряд чи сприятиме поліпшенню ситуації. У ній наголошується: щоб скорочення ставки було ефективним із точки зору розширення податкової бази та уникнення втрат у податкових надходженнях, здійсненню такої політики мають передувати структурні реформи, зокрема: (i) підвищення ефективності відповідних органів/фондів у сфері справляння внесків через прискорення об'єднання функцій під дахом Пенсійного фонду, а у середньостроковій перспективі – через повне об'єднання в одну установу, а також запровадження єдиної ставки; (ii) здійснення структурних реформ у ССО, аби покласти край намаганням мігрувати до цієї системи та уникати в такий спосіб сплати внесків; (iii) встановлення у пенсійній системі чіткого взаємозв'язку між внесками та виплатами (тобто впровадження другого рівня пенсійної системи); та (iv) посилення координації дій страхових фондів і ДПА з метою удосконалення системи моніторингу та примусового стягнення податків в усій системі. З огляду на сказане вище, у цій главі запропоновано конкретну рекомендацію — підготувати систему стягнення внесків із заробітної плати до скорочення ставки внесків одразу після запровадження другого рівня пенсійної системи.

### **Внески, що сплачуються з фонду оплати праці в Україні: існуюча структура та заплановані реформи**

2.41. Україна має складну систему, що складається з чотирьох окремих програм соціального страхування, в рамках яких стягуються внески з фонду заробітної плати. У кожній програмі діють свої власні ставки, кожна програма має власне незалежне адміністрування та власні правила. До цих програм належать пенсійне страхування, страхування на випадок безробіття, страхування тимчасової непрацездатності та страхування від нещасних випадків на виробництві. Внески із фонду заробітної плати, що їх стягують ці страхові фонди, нараховуються

на одній і тій самій базі (заробітна плата), але мають обмеження щодо розміру доходів. Так, внески стягуються із заробітної плати, розмір якої прив'язаний до середньої заробітної плати по країні.<sup>53</sup> Загалом, сукупна ставка для всіх програм часто перевищує 40 % залежно від ризику нещасних випадків у певній галузі, та, як видно з Таблиці 2.5, переважно сплачується роботодавцем. Найбільшим фондом є Пенсійний (ПФ).

**Таблиця 2.5. Ставки внесків у програмах соціального страхування (у % заробітної плати працівників)**

Внески (*)	Пенсійне страхування	Страхування на випадок безробіття	Страхування тимчасової непрацездатності (2)	Страхування від нещасних випадків на виробництві	Разом
<b>Роботодавець</b>	31.8	1.3	2.9	1.5 (4)	37.5
<b>Працівник</b>	1.0 / 2.0 (1)	0.5	0.5 / 1.0 (3)	---	2-3.5
<b>Разом</b>	32.8 – 33.8	1.8	3.4 – 3.9	1.6	39.5- 41

(\*) Ставки наводяться згідно з Державним бюджетом України на 2006 рік.

(1) Включає медичне страхування, декретні відпустки та допомогу на поховання. Середня загальна ставка внеску до Пенсійного фонду становить 33,8 % заробітної плати.

(2) Середньозважена ставка. Ставка для роботодавця коливається у межах 0,66 – 13,6 % і залежить від рівня ризику.

(3) 1,0 % — з оподаткованого доходу-брутто нижче 150 грн.; 2 % — з оподаткованого доходу-брутто вище 150 грн.

(4) 0,5 % заробітної плати нижче мінімального прожиткового рівня; 0,1 % заробітної плати вище мінімального прожиткового рівня.

Джерело: Мінфін, Мінпраці, закон про державний бюджет на 2006 рік.

**2.42. Сьогодні кожний страховий фонд має власний механізм стягнення внесків.** Ці системи стягнення значною мірою незалежні одна від одної, і це попри те, що вони мають спільну базу сплати внесків та застосовують однаковий метод збору (тобто роботодавець робить нарахування на заробітну плату-брутто). Такий розподіл управління згаданими програмами видається занадто марнотратним, він призводить до дублювання. Навіть в уряді визнають адміністративну неефективність та високий тягар дотримання законодавства, який виникає внаслідок цього.

**2.43. Роботодавці також вважають процедуру сплати соціальних внесків занадто дорогою та обтяжливою.** Це пояснюється складністю окремих програм, а також дублюванням, що виникає при утриманні та сплаті внесків. Ситуація ще більше погіршується через те, що в межах кожної програми страхування існує багатьох ставок. Вони застосовуються до різних категорій працівників, що працюють на одного й того ж роботодавця.

**2.44. Із зібраних у такий спосіб внесків фінансується широка низка видів соціальної допомоги.** Наприклад, із коштів страхування на випадок безробіття — допомога по безробіттю безробітнім особам та їхнім утриманцям, допомога безробітнім, котрі проходять програми професійного навчання, а також допомога на поховання, яка виплачується спадкоємцям померлого безробітного. Страхування тимчасової непрацездатності забезпечує допомогу по вагітності, пологах, догляду за дитиною та допомогу на поховання, все це — окрім власне допомоги з тимчасової непрацездатності. Із коштів страхування нещасних випадків на виробництві фінансується низка різних видів допомоги, спрямованої на пом'якшення наслідків виробничого травматизму та професійних захворювань, які призводять до втрати доходів внаслідок проблем зі здоров'ям.

<sup>53</sup> Максимальна величина доходу, з якого сплачуються внески на соціальне страхування – це сім середніх заробітних плат по країні за минулий рік. Якщо в 2005 році середньомісячна заробітна плата становила 806 грн., то максимальна оподатковувана заробітна плата – 5642 грн. відповідно. Цей рівень встановлюється щорічно у законі «Про Державний бюджет України».

2.45. **Однак взаємозв'язок між внесками та допомогою видається слабким, а часом його майже немає.** Попри певні зміни в законодавстві та у формулі розрахунку допомоги, нині така допомога надається практично у фіксованих розмірах. Тому єдиний та головний зв'язок між внесками та допомогою – це участь у системі та, відповідно, отримання виплат майже незалежно від внесеної до системи суми. Зрозуміло, це жодним чином не заохочує учасників системи декларувати їхні «реальні» доходи. Особливо стосується осіб із середнім і вище середнього доходом.

2.46. **У державній Стратегії розвитку пенсійної системи, яка передбачає заходи, спрямовані на підвищення ефективності стягнення внесків з фонду заробітної плати, визначено правильні цілі.** Передбачені стратегією заходи є справді актуальними з точки зору покращення сплати внесків, скорочення адміністративних витрат і поліпшення стягнення податків в усій системі. У Вставці 2.3 вміщено стислий виклад заходів, які мають на меті поліпшити стягнення внесків із фонду заробітної плати.

**Вставка 2.3. Стратегія уряду України у галузі поліпшення стягнення внесків з фонду заробітної плати (частина, що стосується розвитку пенсійної системи)**

У грудні 2005 року уряд ухвалив стратегію подальшого розвитку довгоочікуваної пенсійної реформи. Завдання та настанови, що містяться у ній, мають на меті підвищити ефективність стягнення внесків із фонду заробітної плати. Йдеться, зокрема, про запровадження єдиного внеску на соціальне страхування, розширення практики виплати заробітної плати та пенсій через банківські установи, створення системи електронної звітності роботодавців про зроблені на соціальне страхування платежі.

Законопроект «Про єдиний внесок на соціальне страхування» (можливо, найбільш важлива адміністративна реформа у галузі стягнення внесків із фонду заробітної плати) передбачає об'єднання деяких адміністративних підрозділів страхових фондів «під дахом» Пенсійного фонду. Згідно із цим документом, на Пенсійний фонд покладаються такі функції: (а) єдина реєстрація осіб, застрахованих в усіх страхових програмах; (б) централізована реєстрація вкладників у спеціалізованих установах реєстрації; (в) стягнення внесків під контролем Казначейства; та (г) централізований облік усіх програм соціального страхування. Центральна система адміністрування соціального страхування обмінюватиметься інформацією з податковими органами.

*Джерело:* витяг із Пам'ятної записки Світового банку щодо підготовки проекту управління пенсійним страхуванням (2005 – 2006 роки).

## **Питання та проблеми, що постануть на порядку денному в майбутньому**

2.47. **Загалом, політичні наміри уряду, спрямовані на поліпшення стягнення внесків із фонду заробітної плати, видаються позитивними; однак виходити слід з конкретних кроків та заходів.** Якщо курс узято на спрощення адміністрування та запровадження єдиного внеску, то додаткові нормативні акти передбачають рух у зворотному напрямку. Наприклад, нещодавно ухвалене додаткове положення свідчить про те, що ставки внесків у системі страхування від нещасних випадків на виробництві та тимчасової непрацездатності змінюються залежно від ризику непрацездатності. Тут існує 67 різних категорій ризиків і біля 30 різних ставок. Крім того, широке коло альтернатив мають підприємства, на яких працюють інваліди, пенсіонери та фермери. Таким чином, ми маємо справу із широкою низкою зобов'язань перед страховим фондом навіть у межах одного підприємства. Така складна схема посилює тягар роботодавців (і платників) та ускладнює моніторинг стягнення внесків.<sup>54</sup>

<sup>54</sup> У разі автоматичного розподілу коштів (як це передбачає урядова стратегія) Державне казначейство у кожному випадку має обробляти велику кількість рахунків. У разі зміни діючої ставки та/або її структури роботодавці будуть

2.48. **Ставки внесків із заробітної плати у програмах соціального страхування залишаються зависокими.** Незважаючи на кілька дуже незначних скорочень ставок соціальних внесків, що відбулися протягом останніх восьми років, загальна ставка за міжнародними стандартами залишається високою, особливо та її частка, яку (за законом) покриває роботодавець.<sup>55</sup> З цим пов'язані дискусії про необхідність перерозподілу частки ставки, яку сплачує роботодавець, між роботодавцем та працівниками.

2.49. **Через ухилення від сплати внесків база нарахувань істотно скоротилася.** Ухилення від сплати відбувається шляхом заниження (та недекларування) доходів. Це призвело до значної втрати (правда, точно невідомо, якої саме) надходжень від сплати внесків. У тіньовому секторі економіки України працює велика кількість фізичних осіб та підприємців, які, маючи офіційну реєстрацію, декларують істотно занижені доходи.<sup>56</sup>

2.50. **Податкові бази також істотно скоротилися внаслідок уникнення оподаткування.** Уникнення оподаткування (яке дозволяється законом, на відміну від ухилення) відбувається переважно внаслідок використання (та зловживання) ССО. В Україні широко застосовується практика використання ССО для уникнення сплати ПДФО і внесків із фонду заробітної плати. Найбільш яскравим прикладом такої практики є випадки, коли працівник (або потенційний працівник) погоджується надати підприємству ті чи інші послуги і для цього реєструється в ССО як «консультант», хоча насправді він/вона є (буде) штатним співробітником цього підприємства. Інакше кажучи, цей «консультант», виконуючи такі ж функції, як і інші працівники підприємства, отримує в податкових органах інший статус (тобто статус суб'єкта підприємницької діяльності (СПД) – фізичної особи в рамках ССО), який дозволяє йому сплачувати набагато менші податки. Наприклад, візьмімо СПД – фізичну особу з оборотом у 119 000 грн.<sup>57</sup> Якщо ця сума є річним оподатковуваним доходом, працівник має сплачувати звичайний податок на доходи фізичних осіб у розмірі 15 470 грн.; максимальна ж податкова ставка у ССО – 200 грн./місяць, або 2 400 грн. на рік.

2.51. **Взаємозв'язок між внесками з фонду заробітної плати та ССО спричиняє серйозну горизонтальну та вертикальну несправедливість.**<sup>58</sup> Горизонтальна несправедливість спостерігається між особами з однаковим рівнем доходу, які працюють у формальному оподаткованому секторі, та особами, які працюють у неоподаткованому секторі; між платниками, які можуть сплачувати податки за спрощеною системою оподаткування (а отже, не сплачують звичайних внесків із фонду заробітної плати), й рештою, а також між тими, хто ухиляється від сплати податків і хто цього не робить. За аналогічним сценарієм соціальні внески також спричиняють вертикальну несправедливість — між особами з більшим доходом, який оподатковується за спрощеною системою, та особами з меншим доходом, з яких роботодавець утримує 40 % заробітної плати. Горизонтальна та вертикальна несправедливість є шкідливою для платників податків і підірває стабільність податкової системи країни.

---

змушені використовувати різні номери рахунків (із Пам'ятної записки Світового банку щодо підготовки проекту управління пенсійним страхуванням (2005 – 2006 роки).

<sup>55</sup> В уряді обговорюється, хоча й неофіційно, питання про перерозподіл передбаченої законом частки ставки податку між роботодавцями та працівниками.

<sup>56</sup> Додаток 2.4. містить деякі порівняльні дані про тіньову економіку країни та її вплив на стягнення податків.

<sup>57</sup> Це один із двох порогів для СПД – фізичних осіб у ССО (див. розділ D).

<sup>58</sup> Горизонтальна несправедливість – це несправедливість серед платників податків з однаковим рівнем доходу (платоспроможністю). Вертикальна несправедливість – це несправедливість серед платників податку із різним рівнем доходу (різною платоспроможністю).

2.52. **Крім того, бюджет субсидує внески СПД – фізичних осіб, які сплачують податки за спрощеною системою оподаткування.** За спрощеною системою оподаткування підприємства сплачують фіксовану ставку або вартість патенту, яка потім розподіляється на податки до державного бюджету та внески до фондів соціального страхування. Та оскільки грошей, що їх отримує Пенсійний фонд, замало, аби виплачувати мінімальну пенсію, бюджет за рахунок податкових надходжень з інших джерел здійснює трансферт до Пенсійного фонду для компенсації дефіциту внесків. Тут слід чітко усвідомлювати, що таке субсидування здійснюється за рахунок інших платників податків.

2.53. **Другий рівень пенсійної системи потрібен, щоб зміцнити взаємозв'язок між внесками та виплатами.** Урядова стратегія передбачає впровадження другого рівня протягом наступних трьох років — строк, який видається амбіційним, але необхідним. У цьому контексті у доповіді наголошується важливість здійснення необхідних фіскальних корективів та інституційних змін, які забезпечують життєздатність реформи.<sup>59</sup>

2.54. **Пенсійна система також отримує надходження від податку на операції з обміну валют, що чимдалі стає все більшою перешкодою для розвитку фінансових ринків.** Цей податок було запроваджено як запобіжний захід після фінансової кризи в Росії 1998 року за ставкою в 1.5 відсотки, що потім була зменшена до 1.3 відсотка. Надходження від податку спрямовуються в Пенсійний фонд і сприяли скороченню пенсійного дефіциту протягом останніх років (надходження в 2005 році становили 2.1 мільярди грн., або приблизно 0.4 відсотки ВВП). Це є значними надходженнями, і податок напевне слугував своїй меті у попередні роки. Проте, він підвищує вартість операцій з обміну валют, що обмежуватиме розвиток сталого національного ринку обміну валюти, і як мінімум перешкоджає потокам як портфельних так і прямих іноземних інвестицій. У разі запровадження зазначених нижче варіантів реформування пенсійної системи з метою її збалансування, уряд має переглянути обґрунтування цього податку і докласти зусиль для його скасування, або, принаймні, поступової відмови від нього протягом визначеного часу.

## **Можливі шляхи реформи та рекомендації**

2.55. Реформа загальної політики та зміцнення процесу управління податками можуть здійснюватися у різний спосіб. Тут пропонується розглянути такі рекомендації.<sup>60</sup>

### ***Рекомендації щодо політики***

2.56. **По-перше, розширити базу справляння внесків із фонду заробітної плати шляхом реформування ССО.** Як уже зазначалося вище, ССО створює для підприємців чимало стимулів для того, щоб вони намагалися сплачувати податки саме за цією системою. Реформа ССО видається необхідною для розширення бази справляння внесків із фонду заробітної плати та ПДФО, підвищення загальної ефективності стягнення податків у рамках податкової системи та істотного зменшення вертикальної і горизонтальної несправедливості (а також іншої несправедливості), що існує в податковій системі. З огляду на такі «стимули» та економічну

<sup>59</sup> Повний опис та обговорення питання про впровадження другого рівня пенсійної системи див. у главі 4 цієї доповіді.

<sup>60</sup> Ці рекомендації базуються на аналізі інституційної структури України і міжнародного досвіду. Їх підготовлено з використанням простої моделі загальної рівноваги, яка охоплює три сектори економіки: сектор, у якому сплачуються внески з фонду заробітної плати, сектор, який за законом звільняється від будь-якого оподаткування (тобто ССО), та сектор, який за законом підлягає оподаткуванню, але ухиляється від сплати всіх податків, оскільки його діяльність важко оподатковувати (наприклад, неформальний сектор). Одним із головних припущень цієї моделі є те, що, у разі можливості перетоку робочої сили між цими трьома секторами, стягнення внесків із фонду заробітної плати в оподаткованому секторі змушуватиме робочу силу мігрувати до неоподатковуваних секторів (докладний опис цієї моделі та її обґрунтування див. у Додаток 2.5).

неефективність ССО, уряду доцільно розглянути питання про її докорінну реформу. В наступному розділі цієї глави докладно обговорюються головні проблемні питання ССО та пропонуються конкретні шляхи її реформування. Крім того, закон про єдиний внесок на соціальне страхування та нормативні акти, що його підтримують, створить умови для скасування субсидій, що їх держава надає СПД – фізичним особам у рамках ССО для покриття їхніх внесків на пенсійне страхування.

**2.57. По-друге, прискорити процес об'єднання загальних адміністративних функцій** (реєстрація, зберігання даних, звітність, збір, контроль, примусове виконання) чотирьох фондів страхування під дахом Пенсійного фонду. Це дозволить істотно скоротити адміністративні витрати та витрати на виконання податкового законодавства. У середньостроковій та довгостроковій перспективі уряд повинен прагнути до повного об'єднання цих фондів, що означатиме запровадження єдиної ставки та створення єдиної установи стягнення внесків з усіма відповідними функціями.

**2.58. По-третє, паралельно із розширенням податкової бази через реформу ССО, підвищенням ефективності стягнення податків та впровадженням другого рівня пенсійної системи, необхідно розглянути питання про скорочення ставок внесків на соціальне страхування.** Наявність чіткого взаємозв'язку між внесками та виплатами, який забезпечуватиметься другим рівнем пенсійної системи, заохочуватиме платників точніше декларувати їхні реальні доходи і таким чином сприятиме посиленню дисципліни дотримання податкового законодавства. У поєднанні з успішним виконанням інших поданих вище рекомендацій це дозволить розпочати розширення податкової бази, яке може супроводжуватися зменшенням ставок.

**(а) Час скорочення ставки залежатиме від часу здійснення реформ на трьох головних запропонованих напрямках, а саме:** реформа ССО, помітне підвищення ефективності стягнення, а також запровадження другого рівня пенсійної системи. Якщо реформа ССО та установ стягнення податків відбудеться протягом 2006 – 2008 рр., уряд зможе розглянути питання про скорочення ставки паралельно із запровадженням другого рівня пенсійної системи або одразу після його реалізації.

**(б) Темпи/величина скорочення ставки:** темпи та величина скорочення ставки залежатимуть від успіхів у рамках реформ (запропонованих у цій главі та параметричних змін у пенсійній системі, викладених у главі 4). Якщо на цих напрямках не буде жодних реформ, навіть невелике скорочення ставки може призвести до втрати значних обсягів надходжень (що будуть пропорційними розміру скорочення ставки). Мінімальні реформи можуть дати мінімальні результати, і в такому випадку скорочення ставки знову створюватиме загрозу функціонуванню механізму стягнення податків. Втім, якщо реформи будуть вдалимими, це може дозволити поступово, але істотно скоротити ставку протягом певного періоду. Вплив додаткових чинників, зокрема краща координація дій між ДПА та Пенсійним фондом (ПФ) у галузі стягнення податків, а також удосконалення системи санкцій за порушення податкового законодавства, сприятимуть посиленню дисципліни дотримання такого законодавства і, відповідно, прискоренню темпів скорочення ставки. Розрахунки наслідків скорочення ставки (див. главу 4, Рис. 4.2) свідчать про те, що навіть скромне скорочення (на 5 % протягом п'яти років, у 2009 – 2013 рр.) призведе до дефіциту коштів у системі у разі відсутності запропонованих вище реформ і параметричних змін у пенсійній системі, рекомендованих у главі 4. Ці розрахунки показують, що значне скорочення ставки (на 10 % протягом п'яти років,



у 2009 – 2013 рр.) з фіскальної точки зору можливе тільки за умови здійснення всіх запропонованих реформ і параметричних змін.<sup>61</sup>

**(с) Зміна частки ставки, що покривається роботодавцями та працівниками:** така зміна навряд чи істотно вплине найближчим часом на дисципліну дотримання податкового законодавства. Існують декілька аргументів для такого висновку. По-перше, більшу частину тягаря внесків із фонду заробітної плати, ймовірно, несуть українські працівники. Хоча ця теза потребує емпіричних доказів, деякі факти її все ж таки підтверджують: (i) незважаючи навіть на високі темпи економічного зростання в 1999 – 2004 рр., динаміка зайнятості була відносно стабільною; (ii) в основі більшості проблем ринку праці лежать умови підприємництва; та (iii) регулювання праці не вважається однією з головних перешкод зайнятості в Україні.<sup>62</sup> По-друге, в Україні широкого поширення набула практика, коли роботодавці вступають у змову зі своїми працівниками, аби послабити податковий тягар (чи то шляхом декларування занижених доходів від заробітної плати, чи то через ССО). Таким чином, роботодавці та працівники, швидше за все, домовлятимуться щодо чистого заробітку, особливо якщо врахувати відносну вартість ухилення від сплати податків для обох сторін.

2.59. **По-четверте, розглянути питання про посилення санкцій за порушення діючих нормативних актів, що регулюють сплату внесків на соціальне страхування.** За будь-якими стандартами, діючі санкції видаються занадто слабкими. Відповідно, вони не відбивають бажання ухилитися від сплати податків.

### *Рекомендації щодо зміцнення адміністрування податків*

2.60. **По-перше, розширити податкову базу, започаткувавши (разом із ДПА) скоординовану програму в галузі дотримання податкового законодавства з метою скорочення кількості випадків ухилення від сплати внесків.** Хоча наразі певна скоординована діяльність здійснюється, а інші заходи передбачаються (особливо щодо обміну результатами перевірок), попереду ще багато роботи. Наприклад, необхідно розглянути питання про створення офіційної координаційної структури та спільної цільової групи ПФ (у складі представників всіх страхових фондів) та ДПА. Внески з фонду заробітної плати (які сьогодні стягують ПФ й інші страхові фонди) та ПДФО (що його стягує ДПА) нині нараховуються на один і той самий задекларований дохід. Ці податки утримуються одним і тим самим суб'єктом (роботодавцем). Таким чином, виникає необхідність істотно посилити координацію дій з моніторингу та перевірок, включаючи спільні стратегії виконання цих головних завдань процесу управління податками.

2.61. **По-друге, у середньостроковій перспективі для стягнення всіх внесків із фонду заробітної плати та податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) доцільно використовувати одну форму.** Ця рекомендація стосується осіб, у яких заробітна плата є єдиним джерелом доходів. Така форма для кожного працівника може мати окремий рядок для ПДФО і для будь-яких інших податків на фонд заробітної плати або внесків, які підлягають утриманню. Платежі могли б розподілятися одним отримувачем на рахунки кожної програми. Використання єдиної форми буде спрощуватися спільною податковою базою та застосуванням єдиної ставки. Можливо, до цього складно перейти одразу, оскільки спочатку слід удосконалити ІТ-потенціал та структури обміну інформацією, але у середньостроковій перспективі такий крок забезпечить дуже високу віддачу.

<sup>61</sup> Прогнози щодо пенсійної системи див. рисунок 4.2 (глава 4), а макрофіскальні припущення – таблицю 6.2 (глава 6). Опис використаних моделей наводиться у додатку 4.1.

<sup>62</sup> Див. Обстеження робочих місць України, Світовий банк, 2005 рік.

2.62. По-третє, реєстрація, позбавлення реєстрації та будь-яка зміна статусу застрахованих осіб мають здійснюватися виключно ПФ. Це дозволить уникнути дублювання та витрат на передачу інформації між ПФ і Державною службою зайнятості. Такий крок видається логічним з огляду на те, що ПФ вестиме реєстр застрахованих осіб.

## D. СПРОЩЕНА СИСТЕМА ОПОДАТКУВАННЯ

### Контекст

2.63. Спрощена система оподаткування (ССО) була впроваджена в 1998 році президентським указом як тимчасовий захід.<sup>63</sup> Існування спеціальної системи оподаткування малих платників податків пояснюється низкою добре відомих аргументів стосовно дотримання податкового законодавства, управління податками та їхньої ефективності. Як уже зазначалося вище, адміністративні витрати на роботу з такими платниками податків та витрати на дотримання податкового законодавства є високими порівняно із потенційним розміром податкових надходжень. Крім того, головна мета такої системи – вивести із тіні малі підприємства. Хоча цілі ССО були у принципі добрими, її структура створила низку проблем для податкової системи. ССО стимулює платників податків мігрувати із звичайної податкової системи, створює вертикальну та горизонтальну несправедливість серед платників податків, генерує економічно неефективний вибір для платників податків, а також підриває базу та ефективність стягнення більшості податків та зборів (внесків із фонду заробітної плати, ПДФО, ПДВ та зрештою ППП).

2.64. У цій главі зазначається, що ССО слід зберегти. Але в ній також пропонується повністю її перебудувати. Необхідно здійснити структурні зміни, зокрема, розширивши базу внесків із фонду заробітної плати (та бази ПДФО і ПДВ). Крім того, всебічна реформа поліпшить податкову систему, зробивши її більш ефективною та справедливою. У цьому розділі зроблено огляд ССО, обговорюються ті її аспекти, що генерують у податковій системі та економіці зворотні стимули та неефективність, а також пропонуються конкретні шляхи/рекомендації щодо реформування.

### Нинішня структура та існуючі проблеми

2.65. Попри свою назву, спрощена система оподаткування насправді є досить складною за своєю структурою. Це пояснюється цілою низкою можливостей, що в її рамках надаються СПД – фізичним особам та підприємствам. Порівняно з аналогічними системами інших країн, структура, регулювання ССО та її функціонування видаються достатньо заплутаними (див. Таблицю 2.6).<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Повною мірою ССО запрацювала в 2000 році.

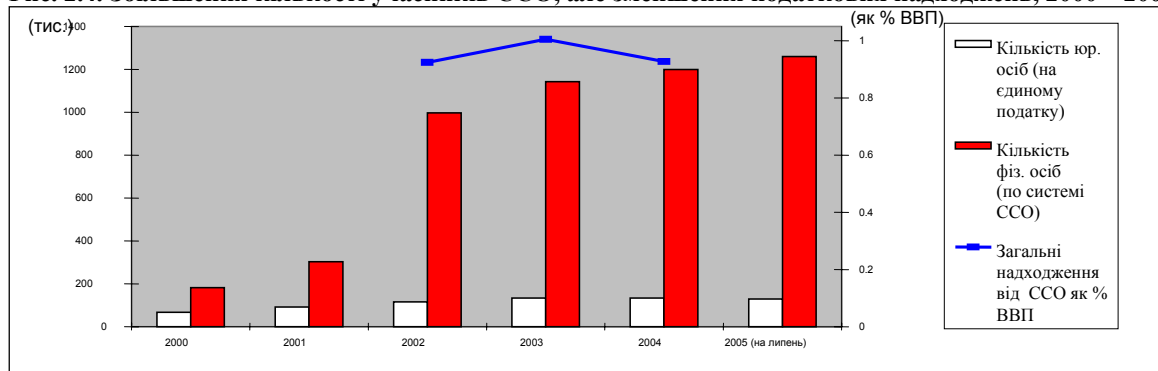
<sup>64</sup> Міжнародне порівняння див. у Додатку 2.

**Таблиця 2.6. Таксономія спрощеної системи оподаткування України**

Варіанти	Суб'єкт оподаткування	Критерії прийнятності	База	Ставка податку
Єдиний податок	Юридичні особи (підприємства)	Річний (останні 12 місяців) валовий оборот не перевищує 1 000 000 грн.; підприємства, де працює не більше 50 працівників.	Валовий оборот	6%; але від ПДВ не звільняється 10%; від ПДВ звільняється
	Фізичні особи, або «приватні підприємці»	Річний (останні 12 місяців) валовий оборот не перевищує 500 000 грн.; підприємець може мати не більше 10 найманих працівників.	Валовий оборот	6%; але від ПДВ не звільняється 10%; від ПДВ звільняється
Фіксований податок	Фізичні особи	Річний (останні 12 місяців) валовий оборот не перевищує 119 000 грн.; підприємець може мати не більше п'яти найманих працівників.	-----	Патенти вартістю від 20 до 200 грн. на місяць.
Інше (торговельні патенти, збори та дозволи)	Юридичні та фізичні особи	Невеликі підприємства за оцінкою місцевих органів влади	-----	Різні суми (встановлюються місцевими органами влади)

2.66. З огляду на низькі ставки оподаткування в ССО, очевидно, що ця система створює міцний стимул до сплати податків саме за її схемою.<sup>65</sup> Тож не дивно, що кількість приватних підприємців і підприємств, котрі бажають оподатковуватися в рамках ССО, після 2000 року істотно зросла. Обсяг податкових надходжень від цієї системи є не таким уже й великим, як очікувалося, а динаміка за 2002 – 2004 рр. вказує, що цей рівень майже не змінився, хоча чисельність учасників ССО зросла (див. Рис. 2.4).

**Рис. 2.4. Збільшення кількості учасників ССО, але зменшення податкових надходжень, 2000 – 2005 рр.**



Джерело: ДПА; розрахунки фахівців Банку.

2.67. ССО деформує поведінку платників податків, причому істотно та в економічно неефективний спосіб. По-перше, щоб вкластися у вимоги щодо граничних сум, підприємства вдаються до поділу своїх операцій (тобто розділяються на декілька невеликих підприємств).<sup>66</sup> Така зумовлена податковими міркуваннями фрагментарність є привабливим для платників податків кроком (законним чи незаконним), який може стримувати розвиток економіки через низькі рівні продуктивності праці. Наприклад, для того щоб задовольняти встановленим пороговим

<sup>65</sup> Слід нагадати, що у загальній системі ставки податків є такими: 13 % ПДФО; приблизно 40 % — внески з фонду заробітної плати та 25 % — ППП. Крім того, ще раз наведемо приклад приватного підприємця з граничним порогом у розмірі 119 000 грн. Якщо це – його/ її річний оподатковуваний дохід, тоді така особа має сплатити у звичайній системі 15 470 грн. лише як ПДФО, тоді як у ССО максимальний податковий тягар у такому випадку становить 200 грн. на місяць, або 2 400 грн. на рік.

<sup>66</sup> Фахівці Мінфіну зафіксували випадки, коли підприємства розділяються на 20 (та більше) невеликих компаній.

показникам, компанії вдаються до поділу на менші фірми, але при цьому вони втрачають ефект масштабу, що призводить до скорочення обсягів виробництва. По-друге, платники податків наражаються на ще одні «граблі». Візьмемо, наприклад, юридичну особу з оборотом рівно в 1 млн. грн. і рівно з 50 найманими працівниками. Збільшення обороту хоча б на одну гривню або розширення штату хоча б на одного працівника приведе до величезного зростання податкових зобов'язань, оскільки такий платник податків повинен повернутися до звичайної системи оподаткування, а отже, сплачувати звичайний податок на прибуток, ПДВ й усі внески з фонду заробітної плати. Такі перешкоди зростанню обороту та робочих місць також впливають на економічну ефективність.

**2.68. Крім того, існують законні, хоча й значною мірою штучні, методи реєстрації в ССО.** Такі схеми уникнення оподаткування передбачають, що особа змінює свій статус «найманого працівника» (з якого прибутковий податок та звичайні внески з фонду заробітної плати утримує роботодавець) на статус приватного підприємця, як правило, «консультанта», який у ССО оподатковується за значно нижчими ставками. Це робиться у змові з роботодавцем, оскільки той зацікавлений не сплачувати свою значну частку внесків з фонду заробітної плати. За цією схемою, підприємство просто оплачує послуги особи, яка, насправді, може бути штатним працівником, але на законних підставах зареєстрована у ССО як приватний підприємець.

**2.69. Максимальні рівні (пороги) обороту у ССО видаються занадто високими.** Одним із головних аспектів спрощеної системи є встановлення належних рівнів цих порогів. Занадто високий поріг підірватиме загальну податкову систему, тому що багато суб'єктів підприємницької діяльності намагатимуться зареєструватися в ССО і таким чином сплачувати меншу ставку податку. Занадто низький поріг не дозволить досягти мети спрощення оподаткування для багатьох малих платників, а отже, покладе витрати на дотримання податкового законодавства на багатьох підприємців, які мали намір зробити свої податкові розрахунки менш обтяжливими. В Україні працює перший із двох сценаріїв: наприклад, поріг для приватних підприємців у 500 000 грн. приблизно у 50 разів перевищує середню річну заробітну плату в Україні (2005 рік). Те саме відбувається із максимальними порогоми для юридичних осіб. Відповідно, не виникає особливих сумнівів у тому, що багато підприємств, зареєстрованих у ССО, спроможні сплачувати податки у загальній податковій системі.

**2.70. Одна з актуальних проблем тут полягає у відсутності чіткого механізму «переходу» платників до звичайної податкової системи** (за винятком, звичайно, випадків, коли вони перевищують встановлені пороги). Але, оскільки податкові органи ССО особливо не контролюють, це положення до «переходу» жодним чином не заохочує. У багатьох країнах тривалість участі платників податків у спрощеній системі обмежується певною кількістю років, навіть якщо вони задовольняють офіційним вимогам.

**2.71. Взаємозв'язок ССО із звичайною податковою системою видається доволі проблематичним.** Наслідки ССО для надходжень від інших податків є практично негативними. Як уже зазначалося вище, приватні підприємці та юридичні особи в спрощеній системі не зобов'язані сплачувати ПДФО та внески з фонду заробітної плати на загальних підставах, і тому ССО дуже негативно впливає на обсяги відповідних надходжень. Якщо юридичні особи не реєструватимуться як платники ПДВ (а більшість підприємств саме так і роблять), то ССО також матиме негативні наслідки і для надходжень податку на додану вартість. Та навіть якщо абстрагуватися від цих фінансових втрат, підприємства, що намагаються уникнути ПДВ, розривають ланцюг операцій, оподатковуваних ПДВ, і в такий спосіб руйнують для багатьох підприємств можливість отримати підтверджуючі документи, що мають важливе значення для застосування ПДВ. Зрештою, ССО опосередковано також впливає і на ППП, оскільки чимало

середніх підприємств ховаються у спрощеній системі, хоча реальні обсяги їхніх операцій вимагають, аби податки сплачувалися на загальних підставах.

**2.72. Не здійснюються ретельні перевірки (апріорі чи постфактум), якою мірою відповідають встановленим законом критеріям ті платники податків, що обирають спрощену систему оподаткування.** Це може давати підстави для припущень, що шалене зростання кількості учасників ССО пояснюється незаконною міграцією платників податків до менш втратної податкової системи. Урядовці вважають, що, можливо, 50 % усіх учасників (приватних підприємців та підприємств) зареєструвалися в ССО із порушенням чинного законодавства.

**2.73. ССО посилює горизонтальну та вертикальну несправедливість податкової системи.** Приватні підприємці та підприємства з однаковими «реальними доходами» оподатковуються дуже по-різному, якщо один із них — платник у звичайній системі, а інший — у ССО. Аналогічно, в ССО приватний підприємець із високими доходами може сплачувати набагато менші податки, ніж особа з набагато нижчим рівнем реальних доходів, якщо вона оподатковується на загальних підставах. Наймані працівники, що сплачують прибутковий податок, який з них утримує роботодавець, опиняються в особливо несправедливій ситуації порівняно з найманими працівниками, які сплачують податки за ССО, оскільки першим нічого не залишається, як сплачувати звичайний податок на доходи фізичних осіб.

## **Рекомендації та можливі шляхи реформи**

**2.74. ССО слід зберегти, але вона потребує докорінної перебудови.** Як уже зазначалося вище, необхідність в окремій системі оподаткування «малих» платників податків справді існує, але в Україні ССО має серйозні проблеми, що потребують вирішення. Загалом: (i) вона стимулює законну та незаконну міграцію із загальної системи оподаткування, яка мобілізує до бюджету податкові надходження від усіх основних обов'язкових платежів (внесків з фонду заробітної плати, ПДФО, ПДВ та ППП); (ii) вона впливає на прийняття платниками податків рішень щодо виробництва; (iii) вона створює серйозну горизонтальну та вертикальну несправедливість серед платників податків; (iv) відсутній чіткий механізм «виходу» із системи; та (v) оцінка і перевірка відповідності встановленим вимогам має численні недоліки. Таким чином, система потребує невідкладного реформування. Уряду було б доцільно розглянути нижченаведені рекомендації, які враховують досвід ЄС та найкращу міжнародну практику.

### **Рекомендації щодо політики**

**2.75. По-перше, переглянути максимальні пороги для юридичних осіб у такий спосіб, щоб критеріям прийнятності щодо ССО задовольняли лише справді малі підприємства.** Встановлений сьогодні поріг є дуже високим і дозволяє деяким підприємствам, що спокійно можуть сплачувати звичайну ставку прибуткового податку, обирати ССО, а також розривати ланцюг операцій, що оподатковуються ПДВ. Верхній поріг для юридичних осіб необхідно безпосередньо прив'язати до нижнього порогу ПДВ (тобто 300 000 грн.).<sup>67</sup>

**2.76. По-друге, переглянути поріг для фізичних осіб.** Нині існуючий верхній поріг в 500 000 грн. видається занадто високим. Його пропонується встановити на рівні 20 000 грн. Це сприятливо

<sup>67</sup> Крім того, у дослідженні підтримується рекомендація МВФ про виключення із ССО будь-якого підприємства, що прямо чи опосередковано контролює інше підприємство та/ або прямо чи опосередковано контролюється іншим підприємством або особою, що контролює інше підприємство.

вплине на податкову систему та буде більшою мірою відповідати найкращій міжнародній практиці.

**2.77. По-третє, вимагати від юридичних осіб утримувати із заробітку своїх працівників внески з фонду заробітної плати та ПДФО.** Підприємство, на якому працюють 10 найманих працівників (не кажучи вже про 50), має бути спроможним утримувати внески із заробітної плати. Цей процес полегшиться в 2008 – 2009 рр. після реформи установ, що стягують податки, особливо після запровадження другого рівня пенсійної системи.

**2.78. По-четверте, періодично коригувати пороги залежно від інфляції та інших економічних чинників.** Пороги – це засіб забезпечення адміністративної ефективності та посилення дисципліни дотримання податкового законодавства, а не право платників податків.

**2.79. По-п'яте, обмежити для юридичних осіб критерії прийнятності щодо кількості найманих працівників.** Існуюча верхня межа у 50 працівників виходить за межі будь-яких міжнародних вимог до такої спрощеної системи оподаткування. Більш обґрунтованим верхнім порогом тут була б цифра 10 чи 15 найманих працівників. І знову ж таки, брати участь у ССО повинні лише «справжні» малі підприємства.

**2.80. По-шосте, раціоналізувати для СПД — фізичних осіб критерії прийнятності по видах діяльності в ССО.** Зокрема, виключити всі фахові категорії та «консультантів». В ССО доцільно залишити тільки малих приватних підприємців, таких як вуличні торговці, техніки (наприклад, сантехніки) та низькокваліфіковані особи, а також відповідні види діяльності. Прийнятність інших видів діяльності слід ретельно оцінювати. Мета обмеження видів діяльності в цій системі — це спрямування її вигод саме на малих приватних підприємців та запобігання несправедливості, що виникає у податковій системі через «змову», до якої вдаються роботодавці і працівники заради уникнення оподаткування.

**2.81. По-сьоме, посилити санкції, що мають застосовуватися до роботодавців і працівників, які не задовольняють критеріям прийнятності.** Застосовувані нині штрафи видаються занадто малими і жодним чином не заохочують до дотримання податкового законодавства (особливо якщо врахувати, що процеси перевірки в системі фактично не здійснюються).

### ***Рекомендації щодо зміцнення адміністрування податків***

**2.82. Поліпшити практику примусового виконання в рамках ССО (разом із місцевими органами влади).** Має здійснюватися офіційна перевірка, наскільки приватні підприємці та підприємства, що беруть участь у ССО, задовольняють критеріям прийнятності. Необхідно також спробувати скоротити можливості ведення штучного бухгалтерського обліку чи інших схем, які дозволяють зареєструватися в ССО. В рамках спрощеної системи за погодженням із місцевими органами влади (та з урахуванням їхніх стимулів) слід започаткувати невелику програму щодо виявлення потенційних порушників і підприємств, що готові «виходити» із ССО до загальної податкової системи.

## Е. ПОДАТКОВІ ВИТРАТИ

### Контекст

2.83. Податкові витрати створюють певні перекручення у різних секторах української економіки, але однак передусім вони стосуються сільського господарства.<sup>68</sup> Податкові витрати спостерігаються по всіх головних джерелах податкових надходжень, включаючи ПДВ, ПДФО, плату за землю та різні акцизні збори.<sup>69</sup> Проте уряд України поступово, але стабільно скорочує податкові витрати. Станом на початок 2005 року, істотних успіхів було досягнуто за рахунок скорочення більшості податкових витрат, пов'язаних із вільними економічними зонами, та різних податкових витрат, пов'язаних із ПДВ. Однак бюджет та економіку можна було б раціоналізувати ще більше. Хоча питома вага податкових витрат у ВВП істотно скоротилася — із 7,66 % в 2002 році до 3,27 — у 2005-му (див. Таблицю 2.7), податкові витрати залишаються відчутними, а звітність про них можна поліпшити.<sup>70</sup>

2.84. У цьому розділі розглядаються останні тенденції щодо обсягу та структури податкових витрат з особливим наголосом на сільському господарстві. У ньому також обговорюється питання прозорості звітності про податкові витрати і зазначається, що діючому законодавству бракує чіткості у визначенні терміну «податкові витрати» і воно не передбачає належного прозорого обговорення цих витрат у ході бюджетного процесу та поза ним. У цьому розділі висловлюється думка про те, що методологія обрахунку податкових витрат, попри зміни, що в ній відбулися, все ще залишається недосконалою і не враховує головних податкових витрат (наприклад, спеціальний режим ПДВ для сільського господарства). Нарешті, зазначається, що такий стан справ послаблює систему обліку державних фінансів.

### Тенденції податкових витрат

2.85. **Із 2003 року питома вага податкових витрат у ВВП значно скоротилася.** Станом на кінець 2002 року податкові витрати перевищували 23,77 млрд. грн., або 8,89 % ВВП країни (див. Таблицю 2.7). На початок 2004-го вони скоротилися до 9 млрд. грн., або 3,98 % ВВП. За оцінками цієї доповіді, в 2005 році податкові витрати зменшилися до 3,27 % ВВП. Зусилля уряду, що забезпечили скорочення податкових витрат удвічі протягом останніх чотирьох років, свідчать про серйозні наміри щодо поліпшення податкової політики.

---

<sup>68</sup> Тут податкові витрати визначаються як пільги чи звільнення від того, що є «нормальною» чи «орієнтовною» структурою податку, причому такі пільги (чи звільнення) скорочують податкові надходження до бюджету. Оскільки цілі державної політики можуть бути також досягнуті шляхом субсидування чи іншого прямого фінансування витрат, пільги чи звільнення вважаються еквівалентними бюджетним видаткам. Під висловом «орієнтовна структура» у цьому дослідженні мають на увазі загальноприйняте податкове законодавство та сучасну міжнародну практику. Податкові витрати тут розраховуються за методологією, що її нещодавно запровадило Міністерство фінансів. Це визначення є дещо зміненою редакцією визначення МВФ, що наводиться у Посібнику про фіскальну прозорість.

<sup>69</sup> До джерел податкових надходжень, пов'язаних із податковими витратами, належать: ПДВ, ПДФО, акцизний збір, плата за землю, транспортний збір, податок на геологорозвідувальні роботи (які фінансуються із державного бюджету), плата за використання природних ресурсів, видобування природних ресурсів, плата за екологічне забруднення, місцеві податки та збори, державне мито.

<sup>70</sup> Наведені тут цифри не враховують продукцію із нульовою ставкою ПДВ, таку як імпортований газ, про який ішлося у розділі В цієї глави.

**Таблиця 2.7. Питома вага податкових витрат у ВВП (%), 2002 – 2005 рр.**

<b>Податкові витрати</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005 (оцінка)</b>
ППП	0.81	0.37	0.31	0.11
ПДВ (1)	4.99	6.59	3.13	2.8
Акцизний збір	1.3	1.48	0.12	0.05
Плата за землю	0.55	0.45	0.34	0.28
Інші податки	0.01	0.01	0.01	0.01
<b>Разом</b>	<b>7.66</b>	<b>8.89</b>	<b>3.92</b>	<b>3.27</b>

(1) Включаючи податкові витрати, пов'язані із ПДВ, у сільському господарстві.  
Джерело: ДПА; розрахунки фахівців Банку на основі єдиної методології Мінфіну.

2.86. **Хоча податкові витрати існують у багатьох податкових надходженнях, основними їх джерелами у 2005 році були ПДВ і плата за землю.** Загалом на ці дві категорії податкових витрат припадало 88 % і 95 % загального обсягу податкових пільг, наданих у 2004 і 2005 рр. відповідно. Пільги з ПДВ та плати за землю традиційно становлять найбільшу частину податкових витрат. Третє місце тут посідає ППП, податкові витрати з якого в 2005 році значно скоротилися.

2.87. **Істотне скорочення в 2005 році податкових витрат, пов'язаних із ППП і ПДВ, пояснюється, зокрема, скасуванням пільг для вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку.** Цей мужній крок, що його уряд зробив на початку 2005 року, заслуговує на високу оцінку.

**Вставка 2.4. Зусилля України на шляху скорочення перекручень в економіці: обмеження на вільні економічні зони**

Україна виплачує великі секторальні субсидії і має багато вільних економічних зон (ВЕЗ) та територій пріоритетного розвитку. За угодою про ВЕЗ, субсидії надаються широкій низці підприємств і на впровадження конкретних проектів на цих підприємствах. Головною метою створення таких зон був регіональний розвиток шляхом формування територій, сприятливих для економічної діяльності. Але ця схема субсидування регулюється окремим нормативними актами, що спеціально створювались під кожен конкретний випадок. Крім того, міжнародний досвід у галузі вільних торгових зон видається суперечливим: (а) вони є не найкращим вирішенням проблеми – для початку треба лібералізувати всю економіку, (б) вони відзначаються обмеженістю застосування та ефекту, (с) вони дають найбільшу віддачу, коли створюються та управляються належним чином, а також коли там дотримуються вимог СОТ, (d) вони краще за все працюють у країнах із розвиненими інфраструктурою та фінансовими ринками за умови встановлення зв'язку з вітчизняною економічною діяльністю, (е) вони є інструментом створення перекручень у торгівлі та призводять до неваженості у політичному середовищі і, як такі, є вразливими до різного роду зловживань, а також (f) вони укорінюються у системі, тобто після отримання пільг зацікавлені групи лобіюють їхнє збереження та розширення.

Крім того, одним із специфічних аспектів ВЕЗ, який часто випускають з уваги, є те, що вони виконують роль охоронного клапана для залучення інвестицій у випадках, коли загальні умови підприємництва видаються мало сприятливими. Зони, як такі, послаблюють тиск на уряд з метою поліпшення ділового клімату для всіх інвесторів (вітчизняних, іноземних, великих і малих). Як правило, питома вага інвестицій, що залучаються у такі зони, у ВВП є малою, і вони відволікають увагу від необхідності поліпшувати загальний інвестиційний клімат у країні, який може сприяти залученню відносно великих обсягів капіталовкладень. З огляду на це та в контексті всієї програми скасування податкових пільг в Україні, стає очевидним, що положення, які регулюють ці зони, слід повністю переглянути.

Джерело: Витяг із записки Світового банку «Дискусія з питання ліквідації вільних економічних зон в Україні», підготовленої Марком Девісом, Київ, 2005 рік.



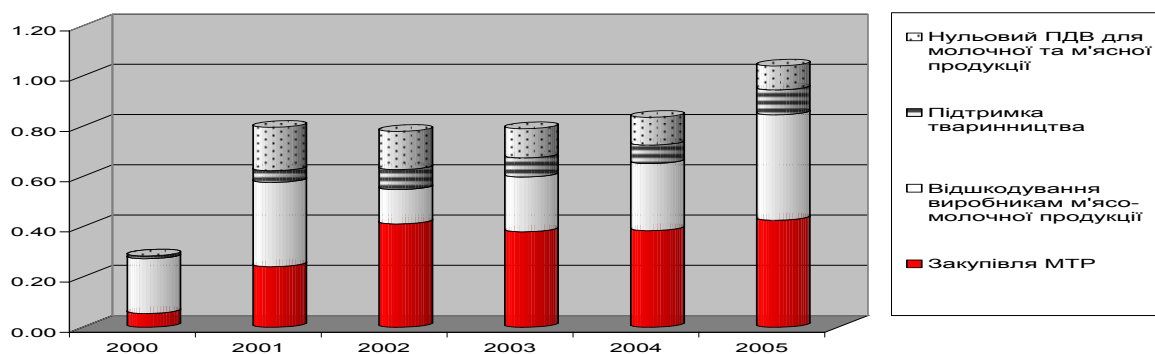
## Питання та проблеми, що постануть на порядку денному в майбутньому

### Податкові витрати у сільському господарстві

2.88. У 2002 – 2005 рр. пов'язані з ПДВ податкові витрати у сільському господарстві зросли. У 2002-му податкові витрати у цьому секторі становили близько 0,5 % ВВП, а в 2005-му вони зросли до 1,04 % ВВП.

2.89. Податкові витрати у сільському господарстві, пов'язані з різними податковими пільгами з ПДВ, є значними. У сільському господарстві є чотири види таких витрат (див. Рис. 2.5)<sup>71</sup>: (i) ПДВ, який нараховується на продаж сільськогосподарської продукції, залишається на рахунках сільськогосподарських підприємств для закупівлі матеріально-технічних ресурсів; (ii) ПДВ, який нараховується на продаж м'яса і молочних продуктів, обробні підприємства до бюджету не перераховують, він повертається до відповідних виробників м'яса та молочних продуктів; (iii) ПДВ, який нараховується на продаж м'яса і молочних продуктів, що виробляються на внутрішніх переробних потужностях виробників м'яса і молочних продуктів, залишається на рахунках сільськогосподарських підприємств для використання на цілі тваринництва; та (iv) молоко та м'ясо, що продаються сільськогосподарськими виробниками, оподатковуються за нульовою ставкою ПДВ. Особливий режим ПДВ для сільського господарства є прикладом того, як заходи, що спочатку планувалися як тимчасові, стають довготривалими пільгами, які важко потім скасувати.

Рис. 2.5. Зростання пільг по ПДВ у сільському господарстві (із деталізацією по видах і питома вага у ПДВ, %), 2000 – 2005 рр.



Джерело: Мінфін; розрахунки фахівців Світового банку; дані за 2005 рік були розраховані фахівцями Банку на основі попередньої інформації Мінфіну.

2.90. Податкові витрати, пов'язані із ПДВ, породжують неефективність, яка підриває довгострокову конкурентоспроможність сільськогосподарських підприємств. Ця неефективність може мати негативні наслідки для всього сільськогосподарського сектора, оскільки фіскальні пільги з ПДВ спрямовуються на конкретні види продукції і конкретних виробників (такі як молоко та м'ясо, виробники молока та м'яса і тваринництво) за рахунок інших продуктів і виробників. До того ж пов'язані із ПДВ витрати на тваринництво, наприклад, створюють диспропорції, стимулюючи розширення виробництва та випускаючи з уваги більш

<sup>71</sup> Сільськогосподарські виробники мали можливість прострочувати податкові платежі, а ще їм списували недоїмки (в 2000 та 2001 рр). Ці пільги на Рис. 2.5 не позначено.

дешеві ринкові альтернативи вирішення проблеми недостатнього розвитку тваринництва.<sup>72</sup> Для підвищення ефективності витрат на сільське господарство уряд має цілу низку заходів. Ці заходи розглядаються у главі 3 звіту.

**2.91. Податкові витрати та субсидії можуть посилювати нерівність у доходах сільськогосподарських виробників.** Це пояснюється тим, що фіскальні пільги надаються переважно не чисельній групі великих виробників за рахунок більш чисельної групи менших виробників. Наприклад, у Таблиці 2.8 наведено дані про розподіл фіскальних субсидій (до яких головним чином належать витрати, пов'язані з ПДВ, і прямі бюджетні витрати) між тваринницькими підприємствами в 2004 році. 75% усіх фіскальних субсидій отримали лише 7% таких підприємств. Якщо частка субсидій в валовому доході тваринницьких підприємств у середньому становила 3,8%, то невелика група привілейованих підприємств отримала із бюджету 10,4 % свого валового доходу.

**Таблиця 2.8. Розподіл фіскальних субсидій між тваринницькими підприємствами України, 2004 рік**

Субсидії, млн. грн.	Кількість підпр-ств у кожній групі	Частка групи у загальному обсязі субсидій, %	Субсидії на одне підпр-во (тис. грн.)	Частка субсидій у загальному доході підпр-ва, %
Без субсидій	1,982	0	0	0
0-5	1,059	0.3	2.3	0.2
5-25	1,698	2.6	13.4	1
25-50	858	3.4	35.6	1.9
50-100	810	6.5	71.6	2.6
100-250	716	12.6	155.7	3.7
> 250	551	74.6	1,201.10	10.4
Разом	7,674	100	94.5	3.8

*Джерело:* Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України (неопублікований звіт).

### **Податкові витрати в інших секторах економіки**

**2.92. Багато податкових витрат у різних секторах було ліквідовано, але деякі з них залишилися.** Пільги (особливо з ПДВ) в автомобільній промисловості, видавничій справі та фармацевтиці (див. Таблицю 2.9), хоч і невеликі порівняно з пільгами у сільському господарстві, проте сягають відчутних розмірів. Наприклад, пільги по сплаті ПДВ на фармацевтичну продукцію можуть, на перший погляд, здатися обґрунтованими (бо люди мають можливість купувати дешеві неоподатковані ліки), але є інформація про те, що фармацевтичні підприємства та їхні дистриб'ютори використовують ці пільги як опосередкований інструмент підвищення ціни. Таким чином, розподільчий ефект цих податкових витрат, попри первісні наміри, може бути вельми несправедливим.

**Таблиця 2.9. Окремі податкові витрати по галузях діяльності, у % ВВП, 2002 – 2005 рр.**

	2002	2003	2004	2005
Видавнича справа	0.22	0.21	0.08	0.09
Автомобілебудування	0.09	0.36	0.43	0.08
Фармацевтика	1.38	1.20	0.34	0.32

*Джерело:* Мінфін; розрахунки фахівців Банку; дані за 2005 рік були розраховані фахівцями Банку на основі попередньої інформації Мінфіну.

<sup>72</sup> Ці ринкові альтернативи включають такі заходи, як розширення імпорту племінної худоби, вдосконалення вітчизняної системи племінного розведення худоби, вирішення питання хронічної нестачі якісних протеїнових кормів і надання інвестиційних грантів сільськогосподарським виробникам. Детальніше про це див. у записці-довідці про сільське господарство, що була підготовлена для цієї доповіді.

2.93. **Податкові витрати в енергетиці скорочуються** (див. Таблицю 2.10). З точки зору різних податкових витрат та інших пільг енергетика традиційно перебуває у привілейованому становищі. Окрім питання ПДВ на газ, яке розглядалося у розділі В цієї глави («подвійний коридор»), енергетичному сектору також надаються пільги з ПДВ і ППП, правда, переважна частка припадає на ПДВ.

**Таблиця 2.10. Податкові витрати в енергетиці, у % ВВП, 2002 – 2005 рр.**

	2002	2003	2004	2005 (9 місяців)
Електроенергетика, нафта і газ	0.23	1.85	0.18	0.11
Геологічна розвідка, нафта, газ, вугілля	0.01	0.03	0.02	0.00
<b>Разом</b>	<b>0.24</b>	<b>1.88</b>	<b>0.19</b>	<b>0.11</b>

*Джерело:* ДПА; розрахунки фахівців Світового банку на основі єдиної методології Мінфіну.

2.94. **Спроби скасувати пільги з плати за землю було зірвано.** Відповідно, втрати, спричинені такими пільгами, залишаються практично без змін. Пільги з плати за землю становлять приблизно 9% всіх податкових витрат 2005 року. Хоча уряд просувається вперед на шляху скасування пільг по інших важливих податках (ПДВ і ППП), у цій сфері йому залишається ще багато чого зробити.

#### **Звітність про податкові витрати**

2.95. **До 2004 року уряд не мав чіткого визначення терміну «податкові витрати» так само, як і методології їхнього розрахунку під час бюджетного процесу.** Тому дані, що їх готують Мінфін та ДПА, залишаються суперечливими.<sup>73</sup> У 1998 – 2004 рр. ДПА враховувала деякі податкові пільги, які передбачені звичайною податковою системою, але на міжнародному рівні пільгами не вважаються, наприклад, пільги з ПДВ на фінансові послуги та нульові ставки для експортованих товарів і послуг. Крім того, відстежуючи податкові пільги, ДПА упродовж усього ланцюга ПДВ враховувала деякі пільги багато разів. Така ситуація призвела до значного завищення статистики податкових витрат і, на жаль, до неточного інформування учасників дискусій із цього питання. Через відсутність чіткого законодавчого визначення терміну «податкові витрати», фіскальні органи України були неспроможними робити точні розрахунки протягом зазначеного періоду.

2.96. **Нещодавно запроваджена «єдина методологія» дала змогу значною мірою уніфікувати розрахунки податкових витрат, але її ще належить затвердити на законодавчому рівні.** В 2004 році Мінфін розробив методологію та подав її Кабміну на затвердження. Хоча затвердження ще не відбулося, нині ДПА застосовує методологію для розрахунку обсягів податкових пільг і надання, таким чином, офіційного пакета даних. Утім, «єдина методологія» не враховує деяких податкових витрат, які більшість країн вважають такими. Наприклад, «єдина методологія» не враховує пільг із фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) (див. Вставку 2.5) і спеціального режиму ПДВ для сільського господарства, лісового господарства та рибальства.

<sup>73</sup> За визначенням ДПА, пільга – це повне або часткове звільнення деяких платників податків від сплати податків чи вилучення певної частини податкової бази із податкових зобов'язань, зборів та обов'язкових платежів (звіти ДПА за 2001 – 2003 рр.).

### **Вставка 2.5. Фіксований сільськогосподарський податок (ФСП)**

Запроваджений у 1999 році, ФСП замінює 12 інших прямих податків і зборів, включаючи податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб, плату за землю, місцеві податки та внески на пенсійне та соціальне страхування. ФСП – це фактично різновид плати за землю, оскільки з липня 1997 року він нараховується на вартість земель сільськогосподарського призначення. ФСП є більш вигідним виробникам тваринницької продукції, ніж рослинницької, тому що база ФСП – це земля, що перебуває у власності. Проте загалом цей податок створює менше перекручень, ніж пільги з ПДВ, оскільки він не стимулює зростання виробництва окремих видів продукції. Підрахувати точні обсяги податкових надходжень, що не надійшли через існування ФСП, складно, однак бюджетні трансферти, що здійснюються до Пенсійного фонду для компенсації податкових надходжень, які, в свою чергу, не надійшли від внесків з фонду заробітної плати, в 2005 році становили приблизно 0,4 % ВВП. Втім, слід мати на увазі, що пільги на пенсійні внески поступово ліквідуються, і до 2010 року сільськогосподарські працівники перейдуть на їх сплату в повному обсязі.

**2.97. Протягом року запроваджуються нові податкові витрати, що позначається на якості бюджетних прогнозів.** Згідно з чинним законодавством, будь-які зміни до податкової політики (тобто зміни та доповнення до законів про податки), які передбачають нові пільги, мають розглядатися за шість місяців до початку наступного бюджетного року. Проте на практиці ці податкові пільги впроваджуються навіть після ухвалення бюджету. Такий стан справ може ще більше посилити неточність розрахунків податкових надходжень.

**2.98. Обговорення податкових витрат не є складовою бюджетного процесу.** Це свідчить про відсутність прозорості під час їхнього розгляду. Свідомий розгляд податкових пільг Верховною Радою на етапі бюджетного планування може не тільки сприяти точнішому визначенню пріоритетів, але й підвищити ефективність бюджетних витрат у цій сфері.

### **Рекомендації**

**2.99. По-перше, процес скасування податкових пільг повинен тривати.** Деякі пов'язані з ПДВ податкові витрати, що є гідними кандидатами на скасування (наприклад, пільги для сільського господарства, на фармацевтичну продукцію, у видавничій справі та автомобілебудуванні), можуть заощадити для бюджету до 1,5 % ВВП. У цьому зв'язку режим ПДВ для сільського господарства, що його уряд запропонував у грудні 2005 року, має бути відображений у бюджеті на 2007 рік, оскільки він дозволяє ліквідувати багато неефективних моментів, скоротити втрати для бюджету та більше відповідає законодавству ЄС у цій галузі.<sup>74</sup>

**2.100. По-друге, необхідно здійснити глибший техніко-економічний аналіз податкових пільг.** Такий аналіз передбачає: (i) більшу увагу фіскальних органів до визначення обсягу податкових витрат; (ii) всебічний аналіз економічного ефекту та перекручень, що їх створюють пропонувані (та існуючі) податкові стимули; (iii) оцінку результатів податкових пільг, запроваджених у минулому; та (iv) здійснення законного процесу такої технічної оцінки.

**2.101. По-третє, будь-яка податкова пільга повинна обговорюватися під час бюджетного процесу як стаття витрат.** Інакше кажучи, у бюджетному процесі стосовно податкових пільг мають діяти ті ж правила та вимоги, що й до інших витрат. Це потребуватиме попереднього аналізу та широкого оприлюднення його результатів, як це рекомендувалося вище, аби високі керівники мали можливість свідомо ухвалювати ті чи інші рішення.

<sup>74</sup> Це питання докладно обговорюється у розділі В цієї глави та у записці- довідці, що була підготовлена для нинішнього огляду державних витрат.

2.102. **По-четверте, необхідно посилити прозорість податкових витрат у бюджетних документах.** Брак ясності щодо податкових витрат у бюджетних документах шкодить прозорості та зменшує можливості для майбутнього моніторингу, а також аналізу наслідків податкових витрат для тих секторів економіки, яким надаються пільги.

## Г. ВИСНОВОК

2.103. **Аналіз та рекомендації, вміщені у цій главі, свідчать, що в податковій політиці та системі управління податками в Україні існують важливі питання, які потребують вирішення.** У главі наголошується на важливості ПДВ для податкової системи, та необхідності істотного посилення управління ним. Йдеться, зокрема, про доцільність одночасного розв'язання деяких питань політики у галузі ПДВ в енергетичному секторі та сільському господарстві, а також про посилення слабкого зв'язку ПДВ із ССО. Також у цій главі зазначається, що послаблення високого тиску внесків на соціальне страхування в Україні видається важливим, але цьому заходів мають передувати реформи, спрямовані на розширення податкової бази та посилення дисципліни дотримання податкового законодавства, наприклад запровадження другого рівня пенсійної системи (для встановлення чіткого зв'язку між внесками та розміром виплат); прискорення процесу об'єднання загальних адміністративних функцій чотирьох фондів соціального страхування під егідою Пенсійного фонду; упорядкування головних завдань ДПА у галузі податкового адміністрування, перебудова ССО з метою запобігання її ерозії (внаслідок зловживань із боку платників податків, які використовують цю систему для послаблення податкового тягаря), а також скасування податкових пільг. У цій главі проводиться думка про необхідність збереження ССО, але за умови її повної модернізації, що дозволить ліквідувати стимули зворотної дії, нерівність та неефективність, що їх ця система створює у загальній податковій системі України. Учасниками ССО мають бути лише «справжні» малі підприємства, а більшість фізичних осіб повинні сплачувати податки на загальних підставах (включаючи всі категорії професій і консультантів).

2.104. Що стосується короткострокової перспективи, то рекомендації цього дослідження сигналізують урядові про необхідність поступового послаблення в економіці податкового тягаря шляхом скорочення ставок непрямих податків, особливо внесків на соціальне страхування. Загалом, прямими податками оподатковуються робоча сила та капітал, тож високий податковий тягар гальмує розвиток і стимулює практику декларування занижених доходів (що й відбувається у тіншовій економіці України). Урядові доцільно активніше покладатися на непрямі податки, як-от ПДВ (та акцизні збори<sup>75</sup>), оскільки вони менше деформують економіку. У разі виникнення проблем справедливості внаслідок посиленого використання податків на споживання (хоча наявна інформація це однозначно не підтверджує), їх можна вирішувати шляхом посилення адресності видатків для малозабезпечених. Ця загальна рекомендація стосується також довгострокового прогнозування податкових доходів, яке обговорювалося у макрофіскальному контексті цієї доповіді (див. главу 6). Насамкінець, у цьому дослідженні наголошується на важливості розробки зваженого Податкового кодексу до 2008 року, кодексу, який повинен відзначитися чіткістю положень та прозорістю їхньої реалізації. Це дозволить зміцнити розуміння та довіру з боку платників податків і водночас знизити вартість їхньої підприємницької ініціативи.

---

<sup>75</sup> Тут ми маємо на увазі акцизні збори на товари внутрішнього споживання, а не акцизи, що застосовуються у зовнішній торгівлі.



### 3. ЗАОЩАДЖЕННЯ ВИТРАТ ЗА РАХУНОК ПОЛІПШЕННЯ РОЗПОДІЛУ КОШТІВ

#### А. ВСТУП

3.1. Обсяг державних витрат в Україні є великим, і він продовжує зростати. Орієнтація державного бюджету на поточне споживання витісняє інвестиції з боку державного та приватного секторів. Сумнівною також видається ефективність розподілу державних видатків – і з точки зору їхнього споживчого характеру, і фінансування низки неефективних субсидій і нецільових програм. Починаючи з 2001 року фіскальні витрати України постійно зростають, і в 2005 році вони сягнули 44 % ВВП (на 4,6 % більше, ніж у 2004 році) (див. таблицю 3.1). Така цифра є рекордною для України і однією із найбільших в усьому регіоні. Ця тенденція пояснюється різким збільшенням поточних витрат. Виплати на пенсійне забезпечення зросли з 9,2 % ВВП у 2003 році до 15,3 % у 2005 році; паралельно із цим баланс пенсійної системи після невеликого профіциту в 2003 році, у 2005 став дефіцитним на 3 %. Фонд заробітної плати, не дуже великий за мірками регіону, у 2005 році досяг рекордного рівня у 8 % ВВП (проти 7,4 % ВВП в 2004 році). Головною рушійною силою тут стало істотне збільшення розміру мінімальної заробітної плати. Через заплановане на цей рік подальше зростання мінімальної заробітної плати фонд заробітної плати в 2006 році може сягнути 8,4 % ВВП. З іншого боку, рівень капітальних витрат, передбачений у бюджеті, був низьким, а в 2005 році ще більше скоротився (з 6 % ВВП в 2004 році до 4,3 % ВВП в 2005 році). Проте, дець понад половину цих видатків становлять так звані «капітальні трансферти підприємствам». За цією статтею витрат, близько 65 % таких трансфертів становлять або прямі субсидії державним підприємствам, або трансферти розпорядникам бюджетних коштів (Міністерству сільського господарства, Міненерго), які, у свою чергу, використовують їх для здійснення програм субсидування.

Таблиця 3.1. Зростання державних витрат в Україні, 2003 – 2005 роки (% ВВП)

	2003	2004	2005
Всього витрат	36.8	39.4	44.0
Поточні витрати	32.5	33.4	39.7
Пенсійні платежі	9.2	11.4	15.3
Фонд заробітної плати	7.6	7.4	8.0
Капітальні витрати	4.3	6.0	4.3
(Інвестиції в основний капітал)	2.8	2.8	2.0

Джерело: Міністерство фінансів і Державне казначейство України; розрахунки (та прогнози на 2005 рік) фахівців Банку.

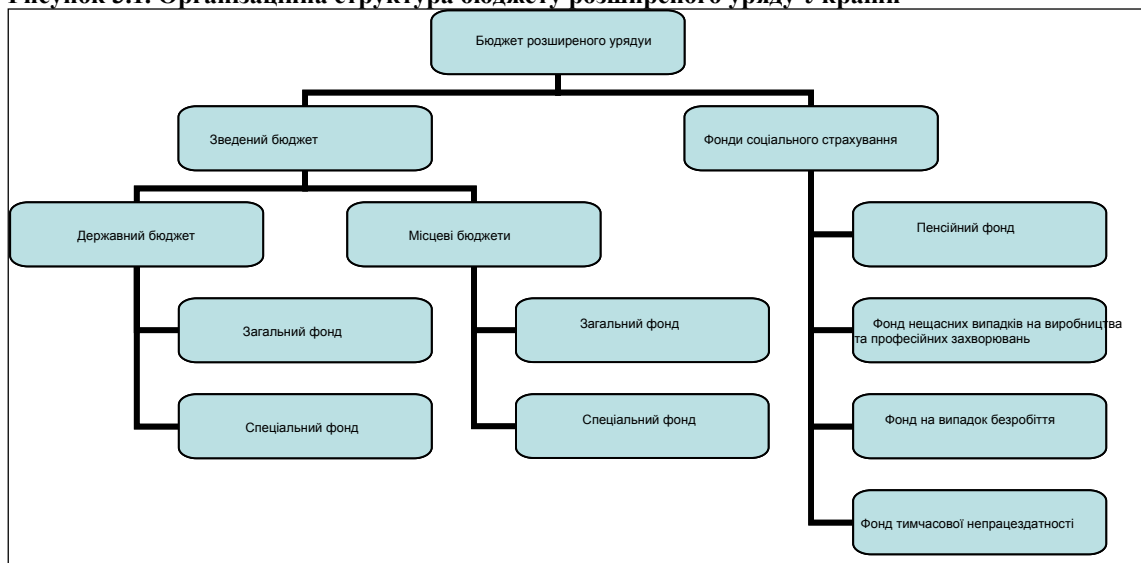
3.2. Ця глава містить огляд тенденцій та структури державних витрат України і аналіз можливостей економії коштів шляхом раціоналізації, скасування чи скорочення конкретних нецільових програм та неефективних субсидій. Ми визначасмо можливості заощадження коштів, тому що вони можуть бути джерелом для створення фіскального простору, який дозволить перерозподілити кошти на більш ефективні програми (наприклад, продуктивне державне інвестування) та можуть бути використані для фінансування запланованих урядом реформ. Ця глава структурована у такий спосіб. Розділ В починається із загального опису організаційної структури державного бюджету України та видаткових тенденцій окремих його частин. Крім іншого, це дозволяє зрозуміти решту глави. У розділі С державні витрати аналізуються із використанням економічної класифікації бюджету. У ньому порушуються питання розподілу коштів і обговорюються можливості заощадження коштів за рахунок згортання неефективних субсидій. Пенсійні витрати обговорюються стисло, оскільки докладніше вони розглядаються у

главі 4. Розділ D містить аналіз державних витрат із використанням функціональної класифікації бюджету. У ньому робиться огляд головних секторальних програм і увага привертається до програм соціального забезпечення (особливо, соціальних та професійних «пільг»), сільського господарства та енергетики. У розділі також висвітлено питання розподілу коштів і обговорюються можливості заощадження коштів за рахунок згорання неефективних субсидій, скасування деяких нецільових програм і удосконалення інших. У розділі E наводяться рекомендації стосовно поліпшення ситуації на терені державних витрат, а розділ F містить резюме і прикінцеві ідеї.

## В. ОРГАНІЗАЦІЙНА СТРУКТУРА ЗАГАЛЬНОГО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

3.3. У цьому розділі стисло оглянуто особливості структури бюджету України та його головних видаткових тенденцій. В Україні бюджет розширеного уряду (як його часто називають в інших країнах) складається із двох головних частин (див. рисунок 3.1): зведеного бюджету та чотирьох позабюджетних фондів соціального страхування, серед яких найпотужнішим є Пенсійний фонд. Зведений бюджет включає державний (тобто центральний) бюджет і бюджети місцеві. Державний бюджет та місцеві бюджети, в свою чергу, також поділяються на загальний фонд і спеціальний фонд.

Рисунок 3.1. Організаційна структура бюджету розширеного уряду України



Примітка: необхідно пояснити, що українське законодавство не знає терміну «загальний бюджет уряду». Воно передбачає два компоненти – «Зведений бюджет» і позабюджетні фонди соціального страхування. Для цілей цього аналізу (і для уможливлення порівняння із іншими країнами) під терміном «загальний бюджет уряду» ми маємо на увазі тут обидва згаданих компонента.

### Державний та місцеві бюджети

3.4. **Питома вага місцевих бюджетів у загальному обсязі витрат зменшується.** У 2002 – 2005 роках питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП зростала, але повільніше у ніж інші складові бюджету розширеного уряду (тобто, видатками державного бюджету та соціальних фондів). Внаслідок цього частка місцевих видатків у загальному обсязі видатків скоротилася з 34,2 % у 2002 році до 29,8 % у 2005 році. Водночас видатки місцевих бюджетів відіграють важливу



роль у різних бюджетних програмах, особливо у сфері освіти та охорони здоров'я (див. таблицю 3.2).

**Таблиця 3.2. Видатки місцевих бюджетів, 2002 – 2005 роки**

	2002	2003	2004	2005
Видатки місцевих бюджетів, % загального обсягу видатків	34.2	32	30.2	29.8
Видатки місцевих бюджетів на освіту, % заг. видатків на освіту	57.8	61.7	60.7	60.9
Видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я, % заг. видат. на ОЗ <sup>79</sup>		75.8	71.7	77.4

*Джерело:* Міністерство фінансів та Державне казначейство; розрахунки (прогнози на 2005 рік) фахівців Банку.

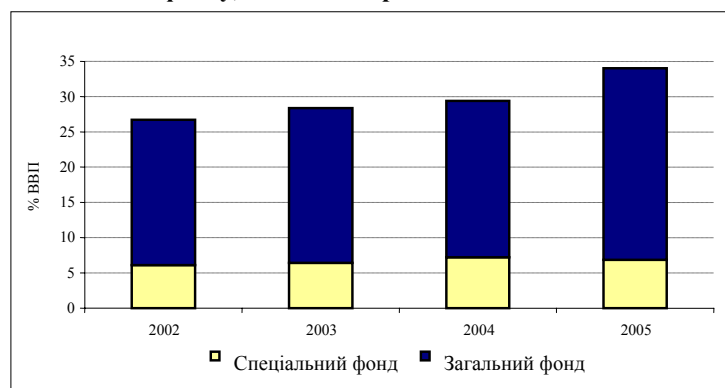
**3.5. Серед інших проблем на порядку денному залишається проблема не профінансованих повноважень.** Частка видатків на фінансування делегованих місцевим органам влади повноважень у загальному обсязі місцевих видатків скоротилася з 81 % в 2002 році до 72 % в 2005 році, але при цьому обсяг повноважень аналогічного скорочення не зазнав. Це особливо важливо у контексті соціальних пільг, на яких ми зупинимося в цій главі нижче. У цьому першому для України огляді державних фінансів місцеві видатки детально не обговорюються, але в наступному огляді їх буде розглянуто докладно. Зокрема, слід буде зосередитися на видатках на освіту, охорону здоров'я, соціальну допомогу та фінансування житлово-комунальних послуг, причому у контексті міжбюджетних фіскальних стосунків України, а також на ролі державних та місцевих інституцій у впровадженні програм.

## Спеціальний фонд

**3.6. Створення спеціального фонду було одним із важливих кроків у напрямку консолідації бюджету.** Головною причиною цієї новації (передбаченої у Бюджетному кодексі 2001 року) було прагнення консолідувати різні позабюджетні фонди та надходження в єдиному, зведеному бюджеті. До створення спеціального фонду галузеві міністерства часто не підтримували ідею включення позабюджетних фондів до зведеного бюджету, мотивуючи це тим, що без таких фондів вони не зможуть виконувати свої інвестиційні програми.

У результаті цього, положення про створення Спеціального фонду передбачало, що видатки цього фонду фінансуватимуться зі спеціальних цільових надходжень.<sup>76</sup> У цілому така консолідація бюджету зробила його більш прозорим (наприклад, Спеціальний фонд повністю об'єднаний в один рахунок у Казначействі України).

**Рисунок 3.2. Видатки загального фонду проти видатків спеціального фонду, 2002 – 2005 роки**



*Джерело:* Міністерство фінансів і Державне казначейство України.

<sup>76</sup> Видатки спеціального фонду бюджету фінансуються за рахунок цільових надходжень із джерел, визначених у законодавчому порядку. У 2005 році більше 70 % надходжень до спеціального фонду складала: (i) збори із користувачів державних послуг (39,2 %); (ii) акцизний збір на вітчизняні та імпортовані нафтопродукти та на автомобіли (8 %); (iii) надбавки до тарифів на електроенергію та централізоване опалення (6, 3 %); (iv) мито на операції з продажу/ купівлі валюти (7,7 %) та (v) надходження від продажу основних засобів.

**3.7. Відносний обсяг Спеціального фонду дещо зменшився.** Питома вага видатків спеціального фонду у загальному обсязі видатків скоротилася з 22,8 % в 2002 році до 20,1— у 2005-му. Передусім це пояснюється тим, що видатки загального фонду зростали швидше, ніж видатки спеціального. Якщо порівнювати з ВВП, то обсяг видатків спеціального фонду зріс із 6,1 % в 2002 році до 7,2 % в 2004 році, але у 2005 році скоротився до 6,4 % (див. Рис. 3.2).

**3.8. Спеціальному фонду належить особливо важлива роль у фінансуванні капітальних видатків.** У 2005 році на таке фінансування було спрямовано 43% загальних видатків спеціального фонду, і це при тому, що на нього покладається фінансування 67 % загальних капітальних видатків. Спеціальний фонд є головним фінансистом транспортних видатків (у 2005 р. — 92,1 % їх загального обсягу). На транспортні цілі припадало 17,4 % загального обсягу видатків спеціального фонду.

**3.9. Однак кошти Спеціального фонду повною мірою не освоюються.** Із загального обсягу асигнованих Спеціальному фонду коштів було використано лише 85 %, тоді як у Загальному фонді ця цифра є набагато вищою – 97 %. Що ж стосується капітальних видатків, то кращою тут різниця є ще більшою. На фінансування капітальних видатків зі Спеціального фонду було використано 80 % асигнованих коштів проти 95 % у Загальному фонді.

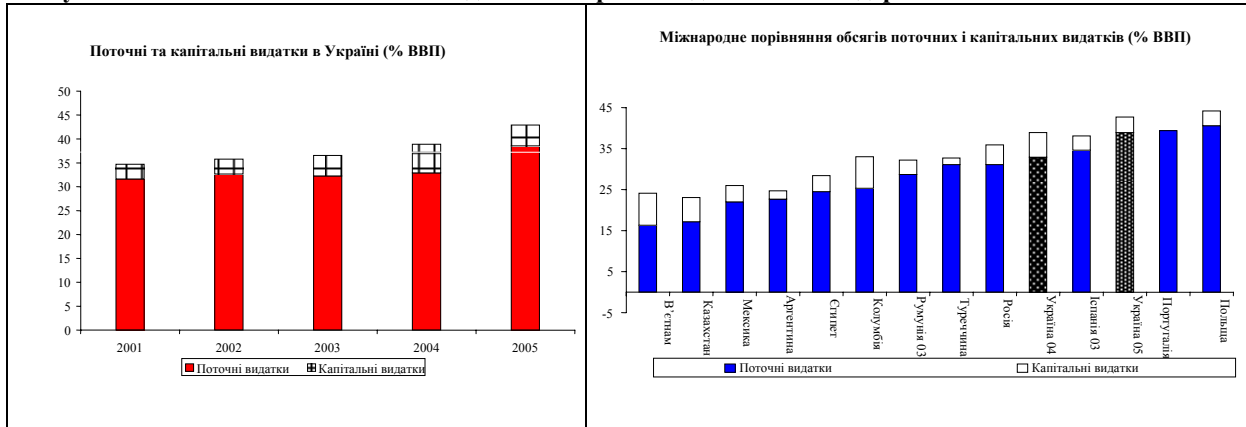
**3.10. Із поліпшенням бюджетного процесу збереження розподілу на Загальний і Спеціальний фонди втрачатиме сенс; відповідно, до порядку денного реформування бюджету слід внести питання про подальшу його консолідацію.** Та оскільки спеціальний фонд де-факто продовжує виконувати роль, що полягає в (певному) обмеженні взаємозамінності видаткових статей, особливо на місцевому рівні, то він потенційно сприяє офіціалізації деяких джерел державних надходжень. Тому це питання про подальше існування спеціального фонду пот ребує ретельного та систематичного вивчення. Таким чином, консолідація повинна здійснюватися одночасно зі зміцненням процесу капітального бюджетування (включаючи капітальні трансферти місцевим органам влади).

## **С. РОЗПОДІЛ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ: ЕКОНОМІЧНА КЛАСИФІКАЦІЯ**

### **Поточні видатки**

**3.11. У 2005 році обсяг поточних видатків різко збільшився.** У період 2001 – 2004 років питома вага поточних видатків у ВВП України була відносно стабільною (див. рисунок 3.3). Однак внаслідок зростання цих видатків у 2005 році (на 4 процентних пункти ВВП) загальний обсяг видатків підскочив до найвищого за останні п'ять років рівня. За міжнародними мірками, обсяг поточних (і загальних) видатків України є вищим, ніж у країнах із таким самим ВВП, і знаходиться на одному (чи навіть вищому) рівні з більшістю країн, що вступили до ЄС. Крім того, на оплату процентів Україна витрачає відносно менше коштів, ніж інші країни порівняльної вибірки. Різке зростання обсягу поточних (та загальних) видатків у 2005 році пояснюється збільшенням заробітної плати в державному секторі, видатків на пенсійне забезпечення та субсидій. Всі ці статті витрат у період 2004 – 2005 років стрімко пішли вгору.

**Рисунок 3.3. Поточні та капітальні видатки в Україні та деяких інших державах**

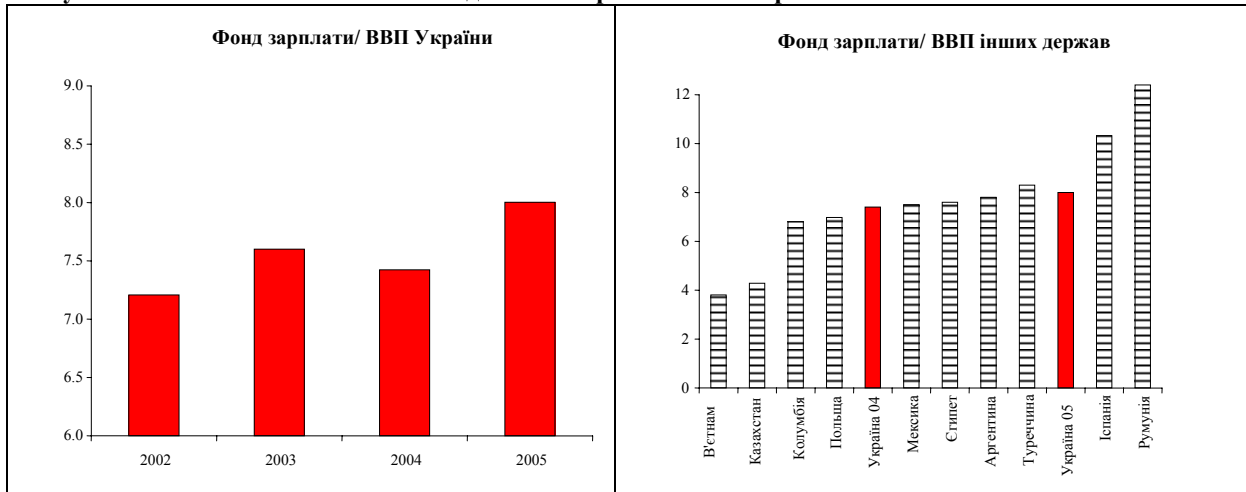


Джерело: МВФ, ОЕСР, Світовий банк, Міністерство фінансів і Державне казначейство України; розрахунки фахівців Світового банку.

### Зростання державного фонду заробітної плати

3.12. У 2005 році фонд заробітної плати сягнув рекордного рівня у 8 % ВВП. Підвищення рівня мінімальної заробітної плати мало в 2005 році різкі наслідки для фонду заробітної плати. У 2006 році питома вага фонду заробітної плати у ВВП України може сягнути 8,4 % ВВП переважно через подальше зростання мінімальної заробітної плати та декомпресійні процеси у структурі заробітної плати (див. рисунок 3.4).

**Рисунок 3.4. Поточні та капітальні видатки в Україні й інших країнах**



Джерело: МВФ, ОЕСР, фінансова база даних Світового банку по регіонах, Міністерство фінансів та Державне казначейство України.

3.13. Щоб обмежити подальше зростання обсягу фонду заробітної плати, його слід ретельно контролювати. За відсутності секторальних реформ, спрямованих на підвищення продуктивності праці державних працівників, а також за умов уповільнення темпів економічного зростання збільшення фонду заробітної плати може призвести до скорочення поточних і капітальних видатків держави та зниження якості державних послуг. Контроль фонду заробітної плати у жодному разі не означає скорочення заробітної плати працівників державного сектора. Адже заробітна плата у цьому секторі, можливо, потребує підвищення, щоб конкурувати із заробітною платою в інших секторах економіки. Втім це означає необхідність здійснення реформ для упорядкування та підвищення продуктивності державного управління.

**3.14. Для підтримання стабільних рівнів фонду заробітної плати та одночасно виплати конкурентноздатної заробітної плати і підвищення продуктивності праці уряд має підвищити ефективність секторальних програм та віддачу робочої сили у державному секторі.** Окрім реформування соціального сектора, яке видається необхідним для підвищення оплати праці педагогів і медичних працівників, слід докладати зусиль для удосконалення системи державного управління. Реалізація цього завдання потребуватиме активної роботи не тільки із підготовки та прийняття законів, але й із раціоналізації та впровадження новачій у сфері державного управління, надання державних послуг і роботи державних службовців.<sup>77</sup> Після раціоналізації інституційних систем і робочих процесів та одночасно із декомпресією шкали заробітної плати у такий спосіб, щоб висококваліфіковані фахівці державного сектора могли отримувати конкурентноздатну оплату праці (і таким чином були зацікавлені працювати у державному секторі), особливу увагу слід приділяти підвищенню кваліфікації персоналу за допомогою навчальних систем без відриву від роботи.

**3.15. Прозорість системи оплати праці має велике значення для стимулювання державних службовців і підвищення ефективності праці.** Минулими рокам базовий оклад складав лише 30 % загального заробітку, а решта (70 %) це були різні надбавки та премії, виплата яких залежала від суб'єктивних та/або спеціальних чинників.<sup>78</sup> У березні 2006 року для упорядкування системи оплати праці країни були ухвалені нові регулюючі положення. Згідно із цими положеннями, частка базового окладу у загальному обсязі заробітку значно зросла і склала 60 %.<sup>79</sup> Проте у цій доповіді містяться застереження щодо наявності спеціальних виплат у системі оплати праці, оскільки нематеріальні види винагороди (які часто не враховуються) можуть бути більш привабливими для кандидатів у державні службовці, ніж офіційна грошова оплата праці.<sup>80</sup> Попри важливі зрушення (наприклад, згадані вище регулюючі положення), реформи потребують широкої підтримки на всіх рівнях державного управління. Теорія і практика свідчать про те, що для успішного впровадження реформи державної служби, остання повинна бути в центрі уваги найвищого керівництва країни.

**3.16. При розробці нової системи оплати праці в Україні одним із головним аспектів постійних зусиль, спрямованих на удосконалення системи оплати праці в Україні, має бути поступове зростання заробітної плати.** Структура оплати праці в державній службі видається занадто щільною. Різниця в оплаті найнижчих і найвищих посад в державній службі (фактор декомпресії) складає лише 3 (для базового окладу).<sup>81</sup> У більшості країнах – членах ОЕСР фактор декомпресії коливається у межах 5 – 10, а у середньому тримається на рівні 7. Оскільки Україна відзначається відносно низькими рівнями середньої заробітної плати, а на більш високих посадах відкриваються можливості для хабарництва, доволі актуальним є питання про чинники, що стимулюють корупцію. Істотне зростання заробітної плати в Україні повинно супроводжуватися переведенням у грошову форму всіх видів допомоги та збільшенням частки базового окладу у загальному розмірі винагороди. Це буде стимулювати бажання до підвищення продуктивності

<sup>77</sup> У цьому дослідженні та на міжнародному рівні термін «державні службовці» охоплює працівників офіційної цивільної державної служби, в той час як за Зведеним бюджетом України термін «державні працівники» охоплює державних службовців й інших працівників державного сектора (наприклад, вчителів державного сектора, лікарів, технічних працівників).

<sup>78</sup> До кола таких факторів належать: ставлення з боку керівника, наявність вакансій (додаткові вакансії отримуються для підвищення заробітної плати, оскільки бюджетні асигнування, частково, розраховуються на основі посадових нормативів), а також існування грошових резервів для виплати премій.

<sup>79</sup> Це лише приблизні розрахунки, для визначення конкретних наслідків введення у дію цих положень найближчим часом необхідно провести більш поглиблений аналіз.

<sup>80</sup> Одним із прикладів може бути надання майна за державну службу. Наприклад, багато яким із державних службовців пропонується житло, якщо вони відпрацюють на державній службі визначений або не визначений час. Якщо залишити осторонь питання відсутності прозорості у таких домовленостях, то вони створюють для усіх причетних осіб вельми делікатні ситуації.

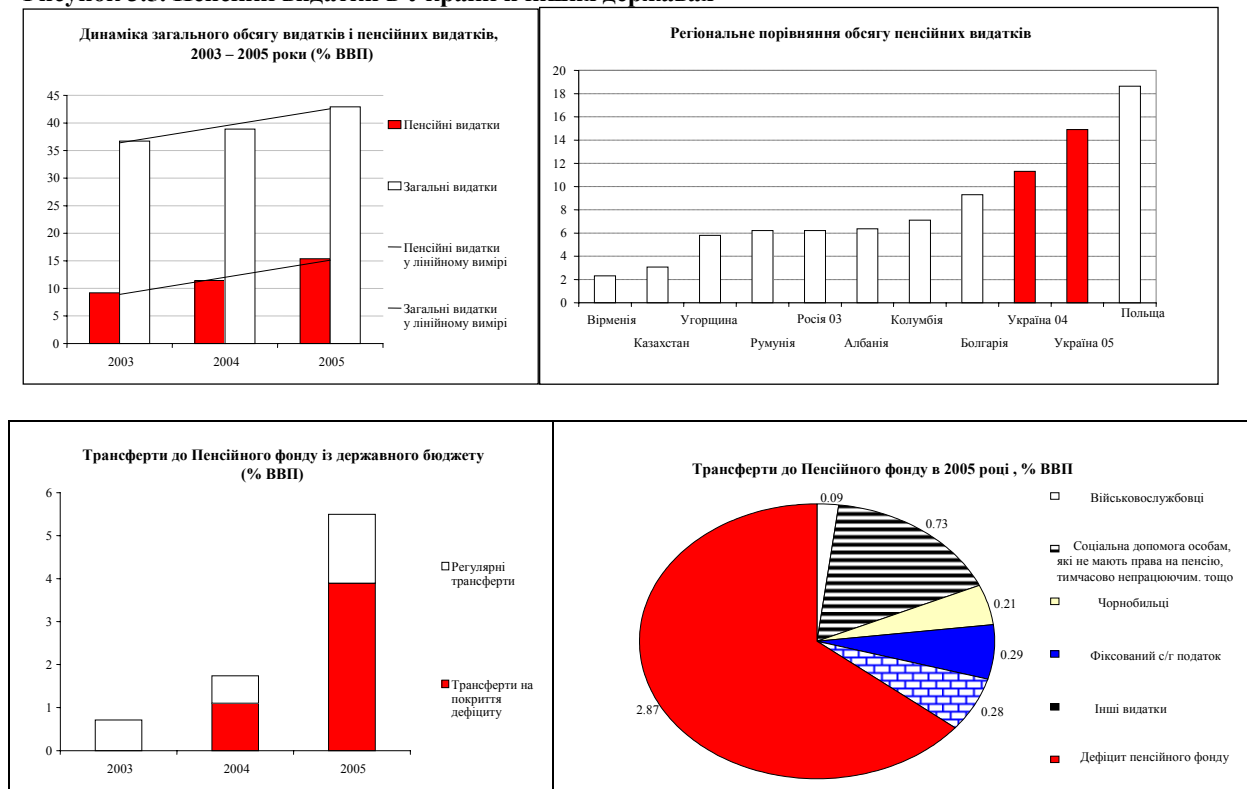
<sup>81</sup> 9 березня 2006 року уряд ухвалив постанову, згідно із якою існуюча прогресія у заробітній платі залишається.

праці. Така реформа може фінансуватися через реструктуризацію зайнятості у державному секторі з урахуванням операційної ефективності. Для досягнення цієї мети уряду слід переглянути та упорядкувати інституційні процедури та створити нову, аналітично обґрунтовану систему оплати праці.

## Пенсії

3.17. Головною причиною швидкого зростання обсягу поточних (і загальних) видатків бюджету є стрімке збільшення пенсій. Нинішній рівень видатків на пенсійне забезпечення є одним із найвищих у світі (див. Рис. 3.5), і він висмоктує ресурси з інших програм і проектів. Одночасно зі зростаючою потребою у покритті дефіциту Пенсійного фонду (1,1 та 3,8 % ВВП відповідно у 2004 і 2005 рр.) зросли й регулярні бюджетні трансферти, які робляться до Пенсійного фонду для покриття дефіциту ресурсів, що виникає внаслідок експансивної витратної політики програм, пов'язаних із пенсіями.<sup>82</sup> У главі 4 цього дослідження наводиться низка рекомендацій щодо зміцнення фінансового стану пенсійної системи та мобілізації достатніх заощаджень для успішного впровадження урядової стратегії реформування пенсійної системи.

Рисунок 3.5. Пенсійні видатки в Україні й інших державах



Джерело: МВФ, ОЕСР, фінансна база даних Світового банку по регіонах, Пенсійний фонд України.

<sup>82</sup> Наприклад, для покриття розриву, що виник у програмі збору внесків на соціальне страхування у сільському господарстві. Замість різних податків, включаючи внески до фондів соціального страхування, сільськогосподарські виробники сплачують фіксований сільськогосподарський податок (ФСП). До 2005 року сільськогосподарські виробники не сплачували внесків до Пенсійного фонду, а пов'язані з цим втрати Пенсійного фонду мали повністю компенсуватися з бюджету. У 2005-му вони почали сплачувати 20 % звичайної ставки. На 2006 р. ця ставка внеску залишилася без змін, у 2007-му вона поступово зростає до 40 %, в 2010 році – до 100 % звичайної ставки (така само ставка, як і для осіб, не зайнятих у сільському господарстві).

## Субсидії на комунальні послуги та житло

3.18. **Прогрес у подоланні бідності дозволяє скорочувати видатки на субсидії на комунальні послуги та житло.** Із зростанням доходів населення та скороченням масштабів бідності видатки на субсидії скоротилися, оскільки допомоги потребують менше домашніх господарств. Така ситуація є природним результатом програм адресної соціальної допомоги; система мінімального соціального захисту від зростання цін на енергоносії охоплює лише домогосподарства, в яких витрати на оплату комунальних послуг становлять або перевищують 20% доходу, розмір якого оцінюється за певними правилами. Загалом, у рамках цієї програми малозабезпеченим сім'ям надаються субсидії, загальний розмір яких сягає 1,4 % ВВП, з яких біля 0,8 % — це субсидії населенню на оплату комунальних послуг.

3.19. **Нинішнє і подальше підвищення цін на енергоносії (особливо на газ) призведе до збільшення видатків на програму субсидування житлово-комунальних послуг.** Тому нагально необхідно здійснити заходи для запобігання неефективному зростанню обсягу субсидій, наприклад, щодо поліпшення адресності допомоги малозабезпеченим громадянам. Ці реформи також мають стимулювати всеосяжне збільшення ефективності використання енергії.

3.20. **Підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги до рівня покриття їхньої собівартості видається доцільним як підґрунтя для ефективного вибору споживача енергії, стимулювання операторів послуг до інвестування в технічне обслуговування існуючих потужностей і створення нових, а також для збереження та функціонування всієї системи.** З огляду на підвищення цін на природний газ та враховуючи великий квазіфіскальний трансферт, зумовлений чинною структурою тарифів на енергію, Національна комісія з регулювання електроенергетики України оголосила про підвищення тарифів на електроенергію на 25 % з 1 травня 2006 року. У наступні декілька років слід очікувати подальшого зростання цих тарифів.

3.21. **Водночас підвищення тарифів до рівня покриття собівартості надаваних послуг матиме певні наслідки для масштабів бідності. Тож у бюджеті слід буде врахувати потребу фінансування адресних програм мінімального соціального захисту.** Віддача від поліпшення адресності та підвищення ефективності управління програмами соціальної допомоги зростатиме паралельно із збільшенням вартості споживаної електроенергії. Аби визначитися із потенційними наслідками підвищення тарифів на електроенергію для масштабів бідності, доцільно провести дослідження на основі даних Обстеження бюджету домогосподарств України. Для інших країн регіону, наприклад Молдови, таке дослідження вже проведене, і допомога Світового банку у цій справі може стати у нагоді. Згідно з першими оцінками консультантів Міністерства праці та соціальної політики (далі по тексту — Мінпраці)<sup>83</sup>, збільшення удвічі тарифів на всі комунальні послуги в 2006 році потребуватиме 8,6 млрд. грн. для субсидування населення, причому 2,5 млрд. із цих 8,6 млрд. грн. необхідно буде виділити на адресні житлові субсидії. Проте ці ж консультанти зазначають: якби уряд замінив пільги адресними житловими субсидіями всім категоріям населення, подвоєння тарифів на комунальні послуги в 2006 р. вимагало б лише 3,3 млрд. грн.<sup>84</sup> Крім того, як бачимо із дослідження бідності в Україні, що його нещодавно здійснив Світовий банк, субсидії на комунальні послуги, через їхню спрямованість передусім на міських/забезпечених осіб,<sup>85</sup> є найдорожчим засобом скорочення бідності; слідом за ним ідуть пенсії.

<sup>83</sup> Цю інформацію надав Центр соціального розвитку у березні 2006 р.

<sup>84</sup> Розрахунки зроблено групою місцевих експертів шляхом моделювання із використанням даних ННЕІС.

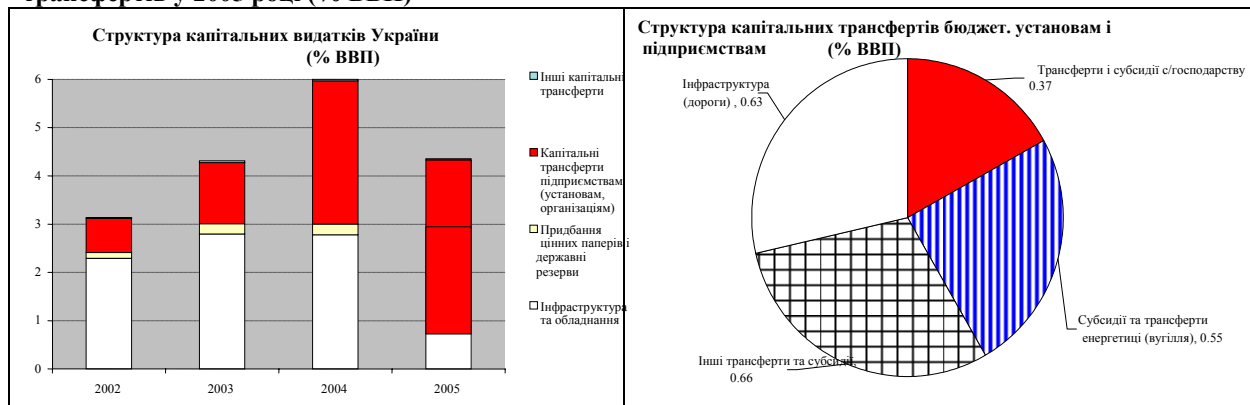
<sup>85</sup> Міська спрямованість субсидій на комунальні послуги є наслідком існуючого порядку їх надання, який враховує вартість спожитих комунальних послуг (зазначену у рахунку за комунальні послуги) та заявлений (або оцінений) розмір доходу, який дуже занижується. За такої ситуації домогосподарства у місцевостях із слабо розвиненими комунальними послугами мають менше шансів отримати субсидії через відсутність підтвердження вартості спожитої енергії. Оскільки 29 % населення користуються твердим паливом, переважно у сільській місцевості, а бідність є найбільш поширеною саме серед таких верств, субсидії на комунальні послуги здебільшого оминають малозабезпечених. Аналіз, здійснений фахівцями Банку із використанням опосередкованої перевірки засобів існування, засвідчив, що економії бюджетних

Згідно із цими оцінками, скорочення масштабів бідності на один процентний пункт завдяки субсидіям на комунальні послуги коштуватиме приблизно 0,8 % ВВП, тоді як для досягнення такого самого результату за рахунок соціальної допомоги, адресованої малозабезпеченим, необхідно лише 0,3 % ВВП.

## Капітальні видатки

3.22. Капітальні видатки в Україні є незначними, вони скорочуються, і приблизно третина цих видатків фактично спрямовується на поточне субсидування. Попри збільшення загального обсягу державних витрат, у 2005 р. капітальні видатки істотно скоротилися (див. Рис. 3.6). Загальний рівень капітальних видатків, згідно з бюджетом, становив 4,3 % ВВП (порівняно з 6 % ВВП у 2004 р.). Протедесь трохи більше половини цих видатків (2,2 % ВВП) становлять так звані «капітальні трансферти підприємствам». За цією статтею витрат, біля 65 % трансфертів є або прямими субсидіями державним підприємствам, або трансфертами розпорядникам бюджетних коштів (тобто Міністерству сільського господарства, Мінпаливенерго), які, в свою чергу, використовують їх для здійснення різних програм субсидування. Крім того, значна частина цих капітальних видатків не освоюється. Все це дає підстави зробити висновок, що політики замало уваги приділяють питанням державного інвестування, хоча в кожній державній програмі на папері згадується про важливість інвестицій (як державних, так і приватних) для розвитку України. Наступну частину цього розділу присвячено динаміці та структурі капітальних видатків в Україні. У главі 5 розглядаються процеси планування, формування та асигнування капітальних видатків, а також подаються рекомендації щодо їх удосконалення.

Рисунок 3.6. Структура капітальних видатків у 2002 – 2005 році та структура капітальних трансфертів у 2005 році (% ВВП)



Джерело: розрахунки фахівців Банку на основі даних Міністерства фінансів і Державного казначейства України.

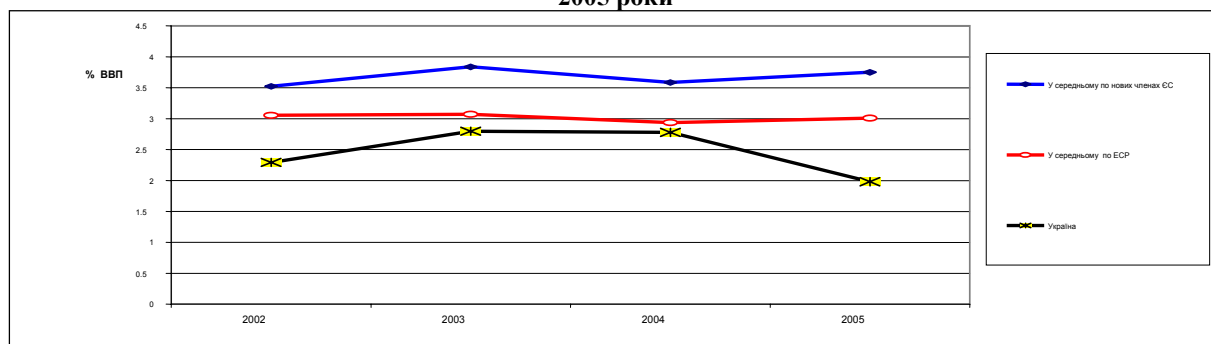
3.23. Субсидії під виглядом капітальних видатків витісняють видатки на інфраструктуру та обладнання. На трансферти підприємствам іде більше половини капітального бюджету. Їхня питома вага у загальному обсязі капітальних витрат зросла із 22,8 % у 2002 році до 51 % у 2005 році, причому найбільше зростання відбулося в 2003 – 2004 роках (див. рисунок 3.6). Менше однієї третини цієї статті витрат (капітальні трансферти підприємствам) у 2005 році були фактичні інвестиції, переважно Державному агентству доріг. На додаток до неправильної класифікації деяких таких видатків, більшість із них мають слабе обґрунтування у порівнянні із іншими програмами бюджету, яким бракує коштів. Крім того, вони займають фіскальний простір, який

коштів та успіхів на терені скорочення масштабів бідності можна досягти у випадку, якщо субсидії на комунальні послуги обмежуватимуться домогосподарствами із доходом на члена сім'ї нижче межі бідності та не надаватимуться сім'ям, що складаються лише з дорослих осіб працездатного віку.

можна було б надати інвестиціям для сприяння економічному зростанню та/ або скороченню податкових ставок. Краще вивчити ситуацію на терені цих видатків фахівцям Банку перешкодив банальний брак необхідної інформації. Капітальні витрати – це та сфера, уважне вивчення якої з боку уряду було б дуже корисним, оскільки тут можна знайти можливості суттєвого заощадження коштів із найменшими втратами для економічного розвитку України.<sup>86</sup>

**3.24. За міжнародними мірками фактичний рівень державного інвестування (інфраструктури/ основних засобів виробництва) в Україні є низьким.** Враховуючи структуру економіки (майже одна четверта частина експорту України – це капіталоемні товари), а також значний основний капітал, який однак поступово виходить із ладу, капітальні видатки в Україні мали б бути вагомішими, ніж вони є сьогодні. За рівнем державного інвестування протягом останніх чотирьох років Україна відстає від держав-членів ЄС і ОЕСР (див. рисунок 3.7).

**Рисунок 3.7. Обсяг інвестування в Україні є нижчим, ніж у нових членах ЄС та країнах ОЕСР, 2002 – 2005 роки**



Джерело: ОЕСР, Євростат, Державне казначейство України, розрахунки фахівців Банку.

**3.25. Бюджетні асигнування на інфраструктуру та обладнання є низькими, однак це півбіди — вони ще й постійно не повністю освоюються.** Хоча в 2003 – 2005 рр. частка не освоєних коштів скоротилася, вона все одно залишається значною, особливо коли врахувати ті мізерні суми, що виділяються згідно з бюджетом на цю статтю (докладно про це питання див. главу 5).

**3.26. Як і у попередні роки, так званий «бюджет розвитку» (інвестиційна програма) на 2006 рік, свідчить про недосконалість стратегії України у галузі інвестування з метою прискорення економічного розвитку.** Бюджет на 2006 рік не тільки передбачає загальне скорочення капітальних видатків (до менше 4 % ВВП), але й демонструє більш рішучу спрямованість на капітальні трансферти, які складають 58 % загального обсягу коштів, асигнованих на капітальні видатки. Третина загального зростання обсягу бюджету розвитку зумовлена збільшенням продовольчих резервів сільськогосподарського фонду, субсидуванням процентних ставок по позиках на видобуток вугілля, субсидуванням кредитів для сільського господарства та державним гарантуванням облігацій, що будуть емітовані Державною іпотечною установою. Дедалі нагальнішим стає стратегічне та фінансово послідовне планування в енергетичному секторі, однак таке планування ще слід започаткувати.

**3.27. Реформа системи закупівель відстає від інституційних трансформацій, а останні зміни та доповнення до закону про закупівлі становлять серйозну загрозу для контрольованості та ефективності закупівельної системи.** У вставці 3.1 окреслюються нещодавні помилкові кроки та визначаються головні заходи, що їх необхідно вжити для

<sup>86</sup> Адже недостатньо грамотно розроблені програми субсидування створюють викривлення, які можуть насправді призвести до скорочення масштабів виробництва у субсидованих секторах, не кажучи вже про скорочення загального д обробу через невикористані можливості кращого використання цих коштів.



якнайшвидшого вирішення проблеми. Звіт про оцінку закупівельної системи країни, підготовлений Світовим банком у співпраці із урядом України, набагато більш детально аналізує цю проблему та докладно визначає короткострокові та середньострокові проблеми і шляхи удосконалення закупівельної системи України.

**Вставка 3.1. Реформа системи державних закупівель України опинилася на узбіччі реформаторського порядку денного**

До останніх змін і доповнень, на Департамент державних закупівель Міністерства економіки поклалися функції, які на міжнародному рівні є прийнятними для державних уповноважених установ (УУ) країн із децентралізованою системою державних закупівель. До кола цих функцій належали ухвалення підзаконних актів, надання методичних настанов і підтримки закупівельним органам, затвердження неконкурентних процедур, опублікування бюлетенів державних закупівель і врегулювання спорів. Після змін і доповнень, що їх було ухвалено у грудні 2005 року, функції Управління державних закупівель були передані (органи наводяться у низхідному порядку повноважень) – Тендерній палаті (має статус НУО), Спеціальній контрольній комісії (СКК) при Рахунковій палаті, Рахунковій палаті, парламенту, Антимонопольному комітету (АМК) і центральним органам виконавчої влади.

АМК номінально став УУ, проте його роль у механізмі розгляду скарг та наданні дозволів на застосування неконкурентних процедур була зведена до обліку результатів. Фактичною УУ, здається, є Тендерна палата, оскільки більшість покладених на неї функцій є функціями органу виконавчої влади і, безумовно, не відповідають її статусу НУО. Тендерна палата має право дозволяти проводити обмежені тендери та здійснювати закупівлі із одного джерела, надавати висновки щодо скарг, пропонувати зміни та доповнення до діючих законодавчих актів, які регулюють державні закупівлі, і надавати методологічні настанови. Тендерна палата – це неприбуткове об'єднання НУО, яке має на меті сприяти розвитку системи державних закупівель та посилювати її прозорість й ефективність. Проте здається, що керівництво цієї палати має тісні зв'язки із низкою консалтингових компаній у галузі державних закупівель, включаючи одну компанію, яка має вебсайт, що його Тендерна палата визначила як єдино прийнятний для розміщення в Інтернеті обов'язкових оголошень про державні закупівлі.

Розпорощення функцій на терені державних закупівель створює конфлікт інтересів між повноваженнями Тендерної палати та будь-якими комерційними інтересами її членів, а повноваження Розрахункової палати як вищої контролюючої установи не мають нічого спільного із участю у процесі державних закупівель. Все це означає відсутність зовнішнього контролю за державними закупівлями.

Крім того, застосування закону до підприємств державної форми власності (із часткою держави більше 50 %) не відповідає вимозі їхнього функціонування за нормальною комерційною практикою.

Тому для вирішення існуючої сьогодні в Україні ситуації ми пропонуємо:

- Відкликати чи суттєво переробити зміни та доповнення до закону про державні закупівлі, прийняті у грудні 2005 року;
- Переглянути роль Тендерної палати у сфері державних закупівель;
- Створити уповноважену установу, яка має бути незалежною та повинна бути наділена повноваженнями та правами, що звичайно надаються такому органу;
- Запобігати подальшому розвитку монополізованого та приватизованого ринку державних закупівель.

## **В. РОЗПОДІЛ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ: ФУНКЦІОНАЛЬНА КЛАСИФІКАЦІЯ**

### **Контекст**

3.28. У таблиці 3.2. подаються видатки розширеного уряду України за функціональною класифікацією за період 2002 – 2005 років. Цей розділ починається із огляду тенденцій та

проблем, які стосуються головних статей соціальних витрат (соціальний захист і соціальна допомога,<sup>87</sup> охорона здоров'я, освіта і соціальні пільги), а потім у ньому аналізуються тенденції та проблеми державних витрат на економічну діяльність (у сільському господарстві та енергетиці). Завершується розділ коротким аналізом обсягу та структури державних витрат, спрямованих на поліпшення бізнес-клімату. У таблиці 3.3 нижче наводиться динаміка видатків за функціональною класифікацією бюджету розширеного уряду.

**Таблиця 3.3. Видатки бюджету розширеного уряду за функціональною класифікацією, % ВВП, 2002 – 2005 роки**

	2002	2003	2004	2005
Загальні публічні послуги	3.8	3.7	3.6	3.7
Оборона	1.6	2	1.8	1.5
Правопорядок і безпека	2.2	2.2	2.3	2.5
Економічні послуги	3.2	4.6	5.4	4.6
Охорона навколишнього середовища	0.3	0.3	0.3	0.3
Житлово-комунальні послуги	0.6	0.7	0.8	0.9
Медична справа та послуги	3.3	3.6	3.5	3.7
Відпочинок, культура, релігія	0.6	0.8	0.8	0.8
Освіта	5.4	5.6	5.3	6.4
Соціальний захист і соціальна допомога	14.6	13.2	15.6	19.6
<b>Всього, видатки</b>	<b>35.6</b>	<b>36.7</b>	<b>39.4</b>	<b>44.0</b>

*Джерело:* Міністерство фінансів і Державне казначейство України; розрахунки (та оцінка для 2005 року) фахівців Банку.

### **Видатки на соціальний захист і соціальну допомогу**

3.29. **Із функціональної точки зору зростання державних видатків в 2003 – 2005 роках відбулося переважно у соціальній сфері.** Протягом цього періоду соціальні видатки (тобто видатки на охорону здоров'я, освіту, культуру, соціальні пільги, соціальний захист і соціальну допомогу) становлять найбільшу і стабільно зростаючу частину загальних видатків. Найбільших обсягів вони досягли в 2005 році, коли видатки на соціальні сектори сягнули рекордного для країни рівня і були найбільшими у регіоні.

3.30. **Трансферти на соціальну допомогу становлять невелику та відносно стабільну частку загальних видатків на соціальний захист, проте за рахунок кращої адресності допомоги можна досягти певної економії.** До трансфертів на соціальну допомогу головним чином належать стипендії, сімейні трансферти (допомога на дітей), трансферти для малозабезпечених і допомога по безробіттю. У 2001 році у законодавство були внесені зміни та доповнення, згідно із якими для отримання права на таку допомогу були запроваджені деякі критерії перевірки доходів. Згадані соціальної програми охоплюють відносно невелику частину населення, а дві із них – трансферти для малозабезпечених і допомога на дітей – переважно спрямовані на громадян із низькими доходами. Додаткові заощадження тут можна отримати, надаючи соціальну допомогу для пенсіонерів і багатодітних сімей лише тим із них, у кого фактичний дохід не досягає межі бідності, причому такий дохід має оцінюватися шляхом опосередкованої перевірки доходів.

### **Соціальні та професійні пільги**

3.31. **Пільги на споживання – це права деяких осіб отримувати послуги та товари за зниженими цінами.** Знижки надаються у розмірі 50 – 100 %. Наприклад, інваліди війни мають

<sup>87</sup> За винятком пенсійних видатків, які розглядаються у главі 4.

право на безоплатні комунальні послуги (у тому числі газ, електроенергію, а також холодне та гаряче водопостачання), причому незалежно від розміру житлової площі чи кількості осіб, що на ній проживають. А особи, що постраждали від аварії на ЧАЕС, мають право на знижку у розмірі 50 %. Деякі категорії пенсіонерів (наприклад, військовики у відставці, пожежники, міліціонери й інші категорії громадян) оплачують лише 50 % телефонних рахунків. Батьки загиблих військовослужбовців мають право на 50-відсоткову знижку на білети міжміського залізничного, повітряного, річкового чи автобусного пасажирського сполучення (але не у міському транспорті), в той час як деякі інші категорії громадян отримують 100-відсоткову знижку на міські пасажирські перевезення у трамваях, автобусах, тролейбусах, метро, поромках та приміських електропоїздах або, якщо вони проживають у сільській місцевості, - на автобусах внутрішньо-обласного сполучення.

3.32. **За розрахунками, обсяг фактичних державних видатків на оплату пільг дорівнює приблизно 1,6 % ВВП України.** Однак якби ці пільги фінансувалися із дотриманням законодавства, загальну вартість таких пільг було б складно навіть уявити. Консолідований бюджет на 2006 рік передбачає десь 7,8 млрд. грн. (1,55 млрд. дол. США).<sup>88</sup> Проте це – лише орієнтовні витрати, що мають фінансуватися безпосередньо із бюджету. Коли особа, що має право на пільги, використовує це право (наприклад, сідає в автобус і не сплачує за проїзд), будь-які пов'язані із цим витрати, що прямо не покриваються бюджетом, перетворюються у свого роду опосередкований податок на оператора послуг. Оскільки пільги фінансуються за недоскональними методами, із переплатою чи недоплатою, загальна вартість системи пільг в Україні фактично невідома. У таблиці 3.3 подається деталізація бюджетних асигнувань, передбачених для покриття витрат на пільги в 2006 році, а також орієнтовна вартість пільг на одного реципієнта, що безпосередньо фінансуються із бюджету.

3.33. **Для трьох категорій населення існує 13 видів пільг** (див. таблицю 3.4). Найбільша стаття витрат тут – це «Житлово-комунальні послуги», вартість пільг складає десь 3,5 млрд. грн., або 44,3 % загальних асигнувань на оплату пільг; друге місце посідає стаття витрат «Придбання продовольчих продуктів безкоштовно та зі знижками» (1,4 млрд. грн., або 18,5 % загального бюджету на пільги). Потім іде стаття витрат «Санаторне лікування» (1,25 млрд. грн., або 15,9 % загальних асигнувань на пільги). На ці три найбільші статті витрат припадає 78,7 % загального бюджету пільг. У 2006 році були запроваджені додаткові пільги для осіб, які народилися у часи Другої Світової війни (тобто пільги для «дітей війни»). Фінансування таких пільг в 2007 році може збільшити видатки за цією статтею витрат.

**Таблиця 3.4. Види пільг та бюджетні асигнування, 2006 рік (млн. грн.)**

Пільги за видами послуг	За особливі заслуги	Соціальні	Професійні	Всього
Житлово-комунальні послуги	-	2907,3	565,3	3472,6
Послуги зв'язку, установка телефону та охоронної системи	-	179,2	1,5	180,7
Громадський транспорт і перевезення багажу	21,9	549,7	181,8	753,4
Ліки за рецептами	192,4	70,4	-	262,8
Стоматологічне лікування та протезування	-	174,6	-	174,6
Санаторне лікування	5,7	1112,3	128,2	1246,2
Машини для інвалідів	-	84,4	-	84,4
Ремонт житла	-	13,1	-	13,1
Пільгові/ субсидовані кредити та позики	14,7	-	15,0	29,7
Вхід до культурно-спортивних установ	-	-	-	-
Придбання продовольчих продуктів	1445,4	-	-	1445,4

<sup>88</sup> Оцінку витрат (7,8 млрд. гривень) здійснено на основі консолідованого бюджету на 2006 рік. Для розрахунків було припущено, що в 2006 році ВВП країни сягне 480 млрд. грн.

безкоштовно/ зі знижками				
Компенсації спеціальним категоріям осіб	115,4	-	2,6	118,0
Інше	-	-	52,0	52,0
<b>Разом</b>	<b>1795,5</b>	<b>5091,0</b>	<b>946,4</b>	<b>7832,9</b>

Джерело: «Аналіз спеціальних пільг в Україні» - довідка, підготовлена Ганною Нечай.

**3.34. Тими чи іншими пільгами користується приблизно чверть населення України.** Категорії українського населення, яким надаються пільги, наведено у додатку 3.1. 58 наведених у цьому додатку категорій українських громадян можна поділити на три великих групи: (i) громадяни, що мають особливі заслуги перед державою (наприклад, досягнення/ визнання у зв'язку із важливими історичними та політичними подіями, приблизно 760 000 осіб); (ii) громадяни із певними соціальними характеристиками, деє 10 500 000 осіб; і (iii) громадяни деяких професій, приблизно 900 000 осіб).

**3.35. У 2005 році Міністерство праці та соціальної політики (Мінпраці) запровадило єдиний реєстр громадян, які мають пільги.**<sup>89</sup> Створення такого реєстру стало важливим кроком уперед і підтвердило серйозність намірів уряду реформувати систему пільг. Проте цей єдиний реєстр є ще не повним: він охоплює лише другу категорію пільгового населення (за соціальними характеристиками). Громадяни, що мають особливі заслуги перед державою, та громадяни деяких професій до цього реєстру не включені. Їхню кількість можна приблизно підрахувати тільки шляхом перехресної перевірки реєстрів різних операторів послуг, з яких далеко не всі ведуть тотальний облік і перевіряють, як використовуються пільги.

**3.36. Пільгами де-факто розпоряджаються оператори послуг.** В українському контексті пільги не є прямими грошовими субсидіями окремим громадянам і сім'ям. Для отримання пільги громадянин повинен спочатку зареєструватися в державній установі, яка, згідно із тим чи іншим нормативно-правовим актом, уповноважена надавати відповідні пільги. Наприклад, відставний військовослужбовець – інвалід повинен отримати спеціальне посвідчення, яке надає йому право на певний вид пільг. Учитель, який мешкає і викладає у сільській місцевості, має отримати у місцевому Відділі освіти довідку про свій статус.

**3.37. Після отримання посвідчення/ довідки особа, яка претендує на отримання пільги, реєструється у відповідній соціальній службі.** Наприклад, удова /удівець особи, яка загинула підчас аварії на ЧАЕС, має право на 50-процентну знижку на квартплату, холодне/ гаряче водопостачання, природний газ, електроенергію, вивезення сміття, водовідведення та телефонний зв'язок. Така удова/ такий удівець повинен зареєструватися окремо у кожного оператора зазначених послуг – метод «єдиного вікна» тут не застосовується. Після реєстрації оператор відповідних послуг починає виставляти рахунки за спожиті послуги зі знижкою.

**3.38. Державні кошти виділяються не відповідним громадянам, а операторам послуг.** З точки зору руху коштів, прямо фінансовані із бюджету пільги мають вигляд авансових платежів відповідним операторам послуг. Залежно від виду пільги такі оператори отримують гроші або від центрального уряду, або від місцевих органів влади. Обсяг коштів тут визначається переважно із досвіду, тобто за основу береться вартість послуг, наданих на пільгових умовах у попередньому році.

**3.39. У результаті такої схеми розподілу «пільгових» коштів оператори послуг можуть отримувати недостатню або надмірну компенсацію за послуги, надані на пільгових умовах.** У випадку недостатньої оплати оператор послуг має право намагатися компенсувати свої втрати шляхом підвищення тарифів і/ або зниження якості надаваних послуг. Оскільки багато тарифів,

<sup>89</sup> Єдиний державний автоматизований реєстр громадян, які мають право на пільги за соціальними характеристиками.

наприклад тарифи на житлово-комунальні послуги, встановлюються у нормативному порядку, зниження якості послуг часто стає встановленим фінансовим механізмом. При цьому, як правило, скорочуються витрати на технічне обслуговування потужностей та/ або не робляться інвестиції в основний капітал. В обох випадках оплата послуг, які надаються пільговикам, перекладається на платників податків і громадян, що не мають права на отримання пільг. У разі переплати державні кошти стають для операторів послуг субсидіями де-факто.

**3.40. Механізми з'ясування, чи оператори послуг отримали недостатню або надмірну компенсацію, або не існує, або вони належним чином не функціонують.** Природно, що факти, коли оператори послуг отримують надмірну компенсацію, можуть відстежуватися або недостатньо ретельно, або не відстежуватися взагалі. (див. Вставку 3.2). Більше того, в Україні системи аудиту є загалом слабкими, і тому важко з'ясувати, наскільки точно оператори послуг декларують вартість наданих пільг.

**Вставка 3.2. Приклад відстеження вартості наданих пільг**

В одному із найбільших міст України одна транспортна компанія провела експериментальне дослідження. Вона хотіла провести моніторинг використання пасажирями-пільговиками її транспортних послуг. У своїх транспортних засобах ця компанія встановила електронні прилади для фіксування проїзних карток, які були видані пільговикам. В результаті цього дослідження з'ясувалося, що вартість наданих пільгових послуг складає лише 54 % коштів, які компанія отримала із державних джерел для покриття витрат на надання пільг. Цей експеримент, зрозуміло, було припинено.

**3.41. Внутрішні механізми контролю за витратами у системі пільг є слабкими.** Оператори послуг фактично є не зацікавленими контролювати вартість наданих пільг, тому що вони мають гарантії компенсації їхніх витрат (або через державні фонди, або шляхом підвищення тарифів на послуги), і їх часто взагалі ніхто не перевіряє. З точки зору пільговиків, стимулів до нормування використання пільг практично не існує, особливо коли йдеться про 100-відсоткові знижки.

**3.42. Нормативно-правова база пільг є складною і це ускладнює завдання реформування системи пільг.** Нормативно-правова база, яка регулює пільги, нараховує більше 60 документів (див. додаток 3.1). Вона складається із 43 законів, двох президентських указів і 16 декретів Кабінету міністрів України, які надають право громадянам на отримання пільг, а також із декретів і нормативних актів, ухвалених Кабінетом міністрів і місцевими органами влади. Багато законодавчих актів були прийняті ще за часів Радянського Союзу. Проте після проголошення незалежності у серпні 1991 року України ввела у дію 26 законодавчих актів і розширила сферу надання пільг. Ця надзвичайно складна нормативно-правова база передбачає надання різних видів пільг 58 категоріям українських громадян.

**3.43. Згідно із роз'ясненням Конституційного суду України, стаття 22 Конституції забороняє запроваджувати будь-які обмеження на існуючі права при ухваленні нових соціальних законів.<sup>90</sup>** Якщо до цього рішення Конституційного суду не буде внесено змін та доповнень, реформа системи надання пільг за особливі заслуги видається практично неможливою. Без порушення вимог цієї статті не може бути запроваджена, наприклад, перевірка доходів для з'ясування права громадянина на отримання такої пільги. Конституційний суд також ухвалив рішення, що обмеження розміру професійних пільг лише мінімальним прожитковим рівнем (364 грн. у 2003 році та 387,7 грн. у 2004 році), яке було встановлено у Державних бюджетах 2003 і

<sup>90</sup> Стаття 22 Конституції проголошує: «Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод». Див. <http://www.rada.gov.ua/const/const.html>.

2004 років, було неконституційним.<sup>91</sup> На 2005 і 2006 роки уряд замінив обмеження на основі мінімального прожиткового рівня обмеженнями на максимальний рівень заробітної плати, допустимий для отримання пільг, але і цей крок ризикує бути проголошеним неконституційним. Той факт, що деякі пільги є насправді правами, які неможливо реалізувати (наприклад, інваліди, які довічно стоять у черзі за безкоштовними авто), здається, не розглядається з точки зору його відповідності конституції. Пільги, що надаються за певними соціальними характеристиками, спираються або на закони чи укази Президента та/ або постанови Кабінету міністрів. З конституційної точки зору, ці пільги ліквідувати можна, але політичні міркування роблять таку реформу непопулярною за відсутності дискусій та роз'яснень, особливо щодо того, хто ж фактично оплачує рахунки пільговиків.

**3.44. Дуже складно розібратися, коли йдеться про пільги, коли – про додаткові виплати працівникам, коли – про соціальний захист та компенсацію втрат/ збитків.** Існуючі нормативні акти і реєстри створюють плутанину, оскільки вони чітко не визначають цілі надання пільг. Можливо, саме через цю плутанину обговорення системи пільг відбувається занадто емоційно та політично умотивовано. Якщо виходити із необхідності просування уперед, то було б краще, якби пільги надавалися на основі раціонального розгляду таких питань: (i) суспільний вигравш від надання певних пільг певним категоріям населення; (ii) найбільш прийнятна форма надання пільг і (iii) чи є виправданими витрати на пільги з точки зору підвищення добробуту, особливо з урахуванням того, що всі пільговики мають фінансуватися за рахунок інших користувачів послуг, операторів послуг та/ або платників податків.

**3.45. Теоретично, українська система пільг складається із чотирьох різних груп населення.** *До першої групи належать особи, які заробили поважний статус завдяки своїм позитивним внескам у розвиток суспільства у минулому. До цієї групи можуть входити приблизно половина громадян, що мають «особливі заслуги» та деякі особи, що отримують пільги за «певними соціальними характеристиками» (див. додаток 3.1), а саме: Герої України, Герої Радянського Союзу та Герої Соціалістичної Праці, ветерани війни/ військових дій і ветерани праці. До другої групи належать особи, що займаються діяльністю, яка сьогодні вважається особливо важливою для суспільства. До цієї групи входять більшість із тих, хто отримує пільги за «професійною ознакою». Пільги таким особам повинні вважатися додатковими виплатами на виробництві та мають надаватися згідно із трудовими угодами. Цей момент потребує особливої уваги в контексті реформи загальної системи оплати праці у державному секторі, тому що, наприклад, судді мають низку пільг, але не можуть отримувати заробітну плату, яка була б адекватною їхнім службовим обов'язкам і професійному рівню. До третьої групи належать громадяни, які є незахищеними та вразливими до негативних потрясінь (бідність, хвороби, тощо) та потребують захисту. Йдеться про декого з тих, хто отримує пільги за «особливі заслуги» та за «соціальними характеристиками», включаючи інвалідів незалежно від причин інвалідності, сиріт, багатодітні сім'ї та деякі групи пенсіонерів/ відставників. Відповідно, пільги таким категоріям населення мають міцну спрямованість на соціальний захист. Нарешті, до четвертої групи належать особи, які зазнали втрат/ шкоди у минулому. До цієї категорії входять деякі громадяни із групи «за особливі заслуги» (а саме: інваліди війни, чорнобильці першої категорії) та деякі особи із категорії «за соціальними характеристиками» (наприклад, чорнобильці другої категорії, реабілітовані та їхні нащадки, удови/ удівці ветеранів військових дій, дружини / чоловіки військовослужбовців, що зникли безвісти під час виконання бойового завдання, та їхні діти, а також батьки загиблих військових). Пільги таким особам повинні вважатися компенсацією втрат/ шкоди.*

**3.46. Попередні спроби вирішення цієї проблеми не мали успіху чи не послідовними.** Та з роками розуміння цієї проблеми поглибилося, і було запропоновано певні шляхи її вирішення.

---

<sup>91</sup> У законах про Державний бюджет на 2003 і 2004 роки передбачалося, що пільги окремим категоріям працівників надаватимуться (i) за рахунок бюджетних асигнувань їхнім установам і (ii) лише у розмірі не більше різниці між їхнім доходом і мінімальним прожитковим рівнем.

Якщо дивитися у майбутнє, то можливості для вирішення цієї проблеми існують. Для цього необхідно започаткувати всебічний та послідовний процес реалізації відповідних заходів, включаючи широке обговорення різних підходів до проблеми. Якщо припустити, що згадане рішення Конституційного суду залишиться без змін, реалістичною могла б бути така стратегія:

(a) **Чинні пільги залишаються у силі.** За наявності статті 22 Конституції та політичного тиску скасувати чи скоротити існуючі пільги населенню буде важко. Відповідно, будь-які реформаторські зусилля у майбутньому мають виходити із того, що у більшості випадків чинні пільги для громадян зміненам не підлягають. Водночас має бути чітке рішення не запроваджувати за межами системи соціальної допомоги нових, безадресних пільг.

(b) **Спочатку необхідно чітко визначити мету надання пільг, а потім для встановлення чітких критеріїв їх надання реорганізувати нормативно-правову базу та систему обліку.** У рамках цього завдання слід зробити всеохоплюючим та операційним *Єдиний державний автоматизований реєстр громадян, які мають право на пільги*. Як зазначалося вище, існуюча система пільг (нормативно-правова база та реєстри) не створюють основи для широкого обговорення форми надання пільг або суспільного ефекту надання спеціальних привілеїв окремим групам громадян. Як мінімум, професійні пільги повинні надаватися лише у рамках трудових угод. А допомога чіткого соціального спрямування має надаватися на основі нормативної бази та адміністративної системи соціального захисту із застосуванням чітких критеріїв надання пільг.

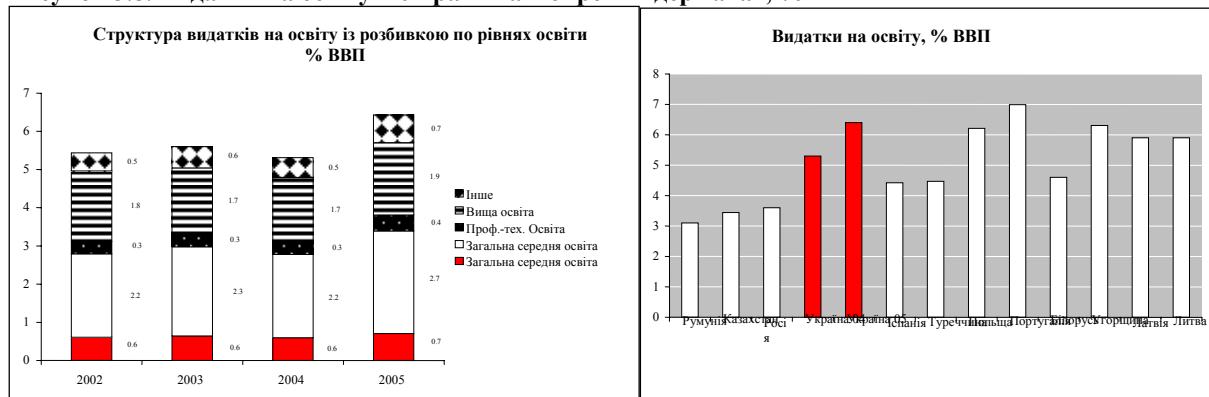
(c) **Рух коштів слід переорієнтувати із напрямку «уряд → оператори послуг» на напрямок «уряд → бенефіціари», уникаючи при цьому надання компенсацій натурою.** Як зазначалося вище, сьогоднішній рух коштів надає замало або взагалі не надає стимулів для раціоналізації витратків. Спрямування коштів на бенефіціарів, можливо із встановленням максимального граничного рівня загальної допомоги, може привести до більш ефективного витрачання державних ресурсів.

(d) **Якщо у короткостроковій перспективі зміна напрямку руху коштів є занадто складною справою, можна запровадити систему, за якою оператори послуг отримуватимуть компенсації лише на основі фактично наданих пільгових послуг; таку систему можна перевіряти за допомогою періодичних вибіркового аудиту.** Як зазначалося вище, оператори послуг можуть отримувати в якості компенсації пільгових послуг або замало, або забагато коштів. Що стосується послуг, які піддаються обліку за допомогою лічильників (наприклад, газ, електроенергія та водопостачання), то обсяг компенсації оператору послуг буде встановлювати легко й просто. Що ж стосується послуг із пасажирських перевезень та санаторного лікування, то уряд міг би видавати отримувачам таких послуг платіжні документи певної грошової вартості, а оператор послуг отримував би компенсацію після пред'явлення таких ваучерів, отриманих від бенефіціарів в оплату наданих послуг. У будь-якому випадку, для забезпечення відповідності компенсації витратам на надані послуги, операторів послуг необхідно тримати під контролем.

## **Видатки на освіту**

3.47. Після періоду економічних труднощів, коли видатки на освіту були на відносно низькому рівні, у 2005 році вони збільшилися до 6,4 % ВВП. Як видно на Рис. 3.8, рівень освітніх витратків в Україні є найвищим серед наведеної вибірки країн (за винятком Португалії) і приблизно на тому ж рівні, що у Польщі, Латвії та Литві. Подані цифри не враховують побічні платежі (готівкою та/ або натурою), що їх роблять батьки викладачам і освітнім установам. Таким чином, питома вага витратків на освіту у ВВП є вищою.

**Рисунок 3.8. Видатки на освіту в Україні та в окремих державах, % ВВП**



Джерело: МВФ, ОЕСР, фінансова база даних Світового банку по регіонах, Міністерство фінансів і Державне казначейство України.

**3.48. Збільшення поточних видатків на освіту не супроводжувалося підвищенням капітальних видатків у цій сфері.** Велика та зростаюча питома вага бюджетних видатків на заробітну плату та житлово-комунальні послуги залишає замало простору для інших освітніх видатків, таких як видатки на підручники й інші необхідні освіті речі та послуги. Поточні видатки складають приблизно 90 % загального обсягу видатків на освіту із державного бюджету і сягають навіть ще вище у бюджетах місцевих органів влади (тут їхня питома вага змінюється залежно від місцевого органу влади). Дуже обмеженими є асигнування на дидактичні матеріали і підготовку педагогічних кадрів, що мають важливе значення для забезпечення якісного навчання. Крім того, надзвичайно необхідними є інвестиції в технічне обслуговування та ремонт навчальних приміщень, а частка капітальних видатків у загальному обсязі витрат на освіту є низькою і дедалі зменшується.

**3.49. Що стосується надання освіти, то тут Україна демонструє ознаки неефективності.** Середній показник співвідношення «студент(школяр)/ викладач» наближається до 11, тобто одного із найнижчих рівнів у Східній Європі. Втім відношення технічного персоналу до педагогічного є високим – 2 для закладів дошкільної освіти та середніх шкіл. Разом ці показники якості освітнього персоналу чітко свідчать про неефективність освітньої системи. Якщо цю інформацію доповнити даними про середню заробітну плату вчителів, яка складає 83 % офіційної середньої заробітної плати в країні, - і це на етапі історії України, коли розвиток людського капіталу є надзвичайно необхідним, - стає зрозуміло, що зміни у якості освітнього персоналу та оплаті його праці мають стати одним із завдань реформи системи освіти в Україні. Головними перешкодами на шляху ефективного використання видатків в освітній сфері є занадто низьке співвідношення «студент(школяр)/ викладач», низький рівень використання освітньої інфраструктури та загалом надмірна кількість кадрів. Однією із переваг України є високий загальний освітній рівень її населення. Відповідно, для підвищення конкурентноздатності людського капіталу України нагально необхідно розробити та запровадити програму реформування системи освіти із реалістичними пріоритетами у галузі розподілу фінансових ресурсів.

**3.50. Певною мірою неефективність освіти, здається, пояснюється відсутністю функціонального зв'язку між фінансуванням, управлінням і регулюванням в секторі освіти.** Фінансова децентралізація призвела до позитивних зрушень. Проте цю реформу не можна вважати всебічною і до того ж реалізації її позитивних здобутків заважає низка перешкод.<sup>92</sup> Через

<sup>92</sup> Зокрема, фінансовий та адміністративний аспекти міжбюджетних фінансових стосунків і регулюючих освіту документів не забезпечують належних стимулів для мобілізації на місцевому рівні податкових надходжень для

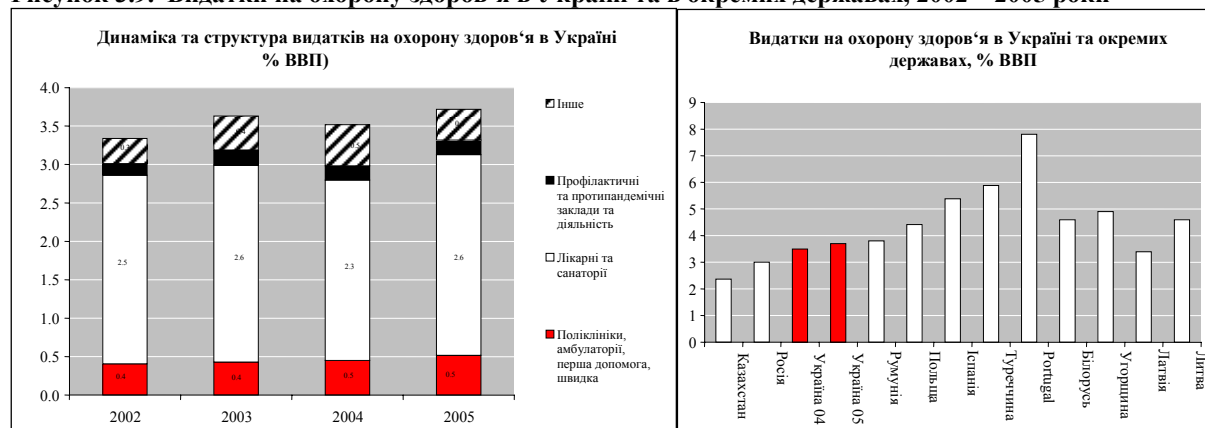


інструкції Міносвіти щодо норм і кадрового забезпечення у сфері освіти, а також з огляду на широку мережу освітніх закладів, місцеві органи влади мають вельми обмежені бюджети, які витрачаються переважно на заробітну плату, оклади та опалення. Такий стан справ увічнює неефективність. Докладніше цю проблему та пов'язані з нею питання буде розглянуто на другому етапі огляду державних фінансів.

### Видатки на охорону здоров'я

3.51. **За міжнародними стандартами, питома вага видатків на охорону здоров'я у ВВП є помірною.** З 2002 року держава посилила фінансування сектора охорони здоров'я до 3,7 % ВВП в 2005 році (див. Рис. 3.9). Видатки із приватних джерел (офіційні та неофіційні платежі готівкою) є високими; за розрахунками, їхній обсяг може сягати обсягу державного фінансування освіти.<sup>93</sup> Таким чином, обсяг загальних витрат на охорону здоров'я не менше 5 – 6 % ВВП видається порівнюваним із іншими країнами регіону із аналогічним рівнем доходів. Втім відносно велика питома вага готівкових витрат дає підстави робити висновок про існування фінансових бар'єрів у доступі до медичних послуг, особливо для категорій населення із низькими доходами.

**Рисунок 3.9. Видатки на охорону здоров'я в Україні та в окремих державах, 2002 – 2005 роки**



Джерело: МВФ, ОЕСР, фіскальна база даних Світового банку по регіонах, Міністерство фінансів і Державне казначейство України.

3.52. **Надання медичних послуг відзначається високою неефективністю.** Україна успадкувала обширну систему стаціонарних медичних закладів і кадровий потенціал. Більша частина обмежених ресурсів витрачається на оплату праці медперсоналу та комунальних послуг (у середньому 80 – 90 %), тому залишається мало простору для придбання витратних медичних матеріалів, необхідного обладнання, забезпечення технічного обслуговування та ремонту інфраструктури. Українська система охорони здоров'я орієнтується на стаціонарні заклади, які «з'їдають» більше 70 % всіх державних видатків на охорону здоров'я. Кількість ліжок у стаціонарних медичних закладах складає 716 на 100 000 душ населення; цей показник перевищує середній аналогічний показник ЄС-10 на 30 %. У 2003 році середня тривалість госпіталізації в Україні складала 12,3 дня (один із найвищих показників у регіоні) проти 7,5 дня по ЄС-10. Це свідчить про надмірний розмір шпитального сектора та можливість суттєвого підвищення його ефективності шляхом більшого розвитку профілактичної медицини та запровадження сучасного амбулаторного лікування. Тут слід зазначити, що надходження, які можна було б отримати від

виконання тих самих завдань (зокрема, досягнення таких самих результатів) із меншими ресурсами (з точки зору кадрового забезпечення та освітньої мережі).

<sup>93</sup> Ці розрахунки включають неофіційні платежі медичним працівниками, витрати хворих на медичні засоби і ліки та у деяких випадках обладнання, а також надмірну альтернативну вартість недостатньо використовуваного нерухомого майна та інших активів.

нерухомого майна, особливо у міських медичних центрах, й інші вивільнені внаслідок розукрупнення та удосконалення медичних установ ресурси, можна було б опосередковано використати для фінансування реформи медичних послуг і поліпшення їхнього надання.

**3.53. Стимули, що існують у сьгоднішній системі фінансування охорони здоров'я, не сприяють підвищенню ефективності.** Система державного фінансування охорони здоров'я є розпорошеною: фінансування з різних рівнів місцевих органів влади здійснюється паралельно із вертикальними програмами між місцевими і центральним бюджетом, та національними інституціями, фінансованими з державного бюджету. Оператори медичних послуг переважно оплачуються із відповідних статей бюджету на основі нормативів, що жодним чином не мотивує бажання заощаджувати кошти або удосконалювати надання послуг.

**3.54. Останніми роками почало зменшуватися використання формули вирівнювання у міжбюджетній фіскальній системі, натомість знову дедалі більше стали застосовувати ресурсні нормативи.** У бюджеті на 2000 рік був запроваджений перший етап реформи міжбюджетних трансфертів: комплексні об'єктивні критерії розподілу фінансових ресурсів стали враховувати рівень доходів на місцях і демографічні характеристики. Проте, починаючи із 2004 року, видатки на охорону здоров'я знову почали здійснюватися на основі ресурсних нормативів, а не очікуваних результатів (наприклад, кількість шпиталів, кількість лікарняних ліжок).

## **Видатки на сільське господарство**

**3.55. Питома вага видатків на сільське господарство у загальному обсязі видатків та у ВВП збільшується.** У 2005 році фіскальна підтримка сільському господарству, включаючи податкові витрати, досягла 2,5 % ВВП проти 1,8 % в 2002 році. Протягом цього періоду частка видатків на сільське господарство у загальному обсязі державних видатків зросла із 6,7 % до 8,6 % і в 2005 році склала майже одну чверть всіх бюджетних асигнувань на економічну діяльність. Бюджет на 2006 рік виділяє сільському господарству приблизно 2,3 % ВВП. Але фактична підтримка сільському господарству буде навіть більшою, якщо врахувати нефіскальні заходи на підтримку цього сектора.<sup>94</sup>

**3.56. Порівняння із іншими країнами свідчить, що фіскальна підтримка сільського господарства в Україні є високою.** Питома вага видатків на сільське господарство (включаючи податкові витрати) у ВВП країни (скорегованого на розміри сільського господарства) перевищує аналогічний показник більшості країн із середнім рівнем доходів і видається навіть ще більшою, ніж у деяких країнах із високим рівнем доходів, наприклад Австралії (див. Таблицю 3.5). Цікавим прикладом для наслідування тут може бути Бразилія. Ця країна збільшила експорт своєї сільськогосподарської продукції з 6 млрд. дол. США в 1993 році до 17 млрд. дол. США в 2003 році, головним чином за рахунок експорту високоякісних сільськогосподарських продуктів харчування за конкурентноздатними цінами, із причому за низької підтримки та субсидування з боку уряду.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> На додаток до конкретних заходів, передбачених у бюджеті, сільське господарство підтримується, принаймні такими заходами: (i) тарифи на імпорт; (ii) квоти на цукор; (iii) підтримка цін на зерно шляхом використання застави та інтервенційних закупівель; (iv) низькі процентні ставки на техніку, орендовану в УкрАгроЛізингу; та (v) угоди із постачальними компаніями продавати паливо та добрива за цінами нижче ринкових. Річна вартість таких субсидій, за деякими оцінками, у середньому в 2000 – 2005 роках складала якнайменш 1 млрд. грн., а в 2005 році вона сягнула приблизно 2 млрд. грн.

<sup>95</sup> За даними Tangemann, *OECD Work on Agricultural Policies in Brazil, China, India and South Africa*, що були презентовані під час Тижня сільського господарства у Світовому банку в 2006 році, валовий випуск сільськогосподарської продукції у Бразилії в 1989 – 2003 роках майже подвоївся, у той час як рівень підтримки сільськогосподарських підприємств у 2000 – 2003 роках складав всього 3 % загального доходу таких підприємств та 0,7 % ВВП.

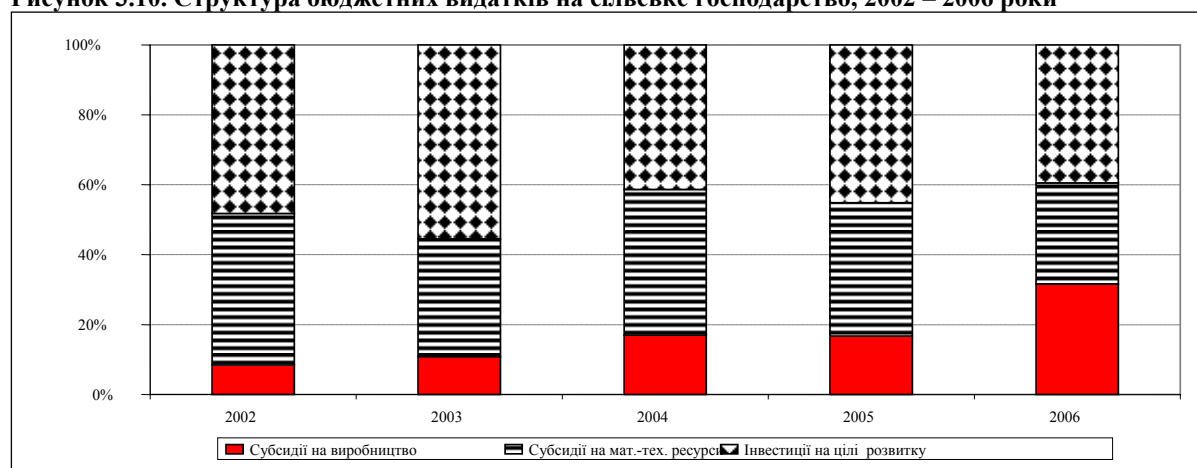
**Таблиця 3.5. Порівняння витратків на сільське господарства у різних країнах**

Країни	Внесок с/г-ва у ВВП	Державні витатки на с/г-во (включаючи податкові витрати), % ВВП	Державні витатки на с/г-во, % ВВП , скоригов. на розмір с/г-ва країни
	<i>A</i>	<i>C</i>	<i>C/A</i>
Україна (всього фіскальних витатків, включаючи витатки на ПДВ)	11.60%	2.10%	0.18
<b>Країни із високим рівнем доходу</b>			
Австралія	3.00%	0.31%	0.1
Канада	2.30%	0.51%	0.22
ЄС	2.30%	0.65%	0.28
США	1.60%	0.73%	0.46
<b>Країни із середнім рівнем доходу</b>			
Туреччина	13.00%	2.00%	0.15
Мексика	4.00%	0.70%	0.18
Венесуела	5.00%	0.50%	0.12
Китай	15.00%	1.20%	0.08
Бразилія	9.30%	0.70%	0.08

Джерело: ОЕСР (2004 рік), Світовий банк (2005 рік) і Тангерман (2006 рік).

3.57. Протягом 2000 – 2005 років у фіскальній підтримці сільського господарства дедалі більше домінувало субсидування, включаючи прямі бюджетні субсидії та податкові витатки, причому останні зосереджувалися переважно у системі ПДВ (див. главу 2).<sup>96</sup> Загальний обсяг субсидування сільського господарства зріс із 0,7 % у 2000 році до 1,7 % ВВП в 2005 році. Субсидії, що фінансувалися за рахунок витрат на ПДВ і бюджетних витатків надавалися на матеріально-технічні ресурси та виробництво, особливо у тваринництві та переробці м'яса і молока. Питома вага субсидій у загальному обсязі бюджетних витатків на сільське господарство в 2005 році склала 55 %, а в 2006 році може зрости до 60 % (див. рисунок 3.10). Субсидії на матеріально-технічні ресурси використовувалися для того, щоб знизити вартість окремих ресурсів (наприклад, добрив, сільськогосподарської техніки та кредитів) і робочої сили через фінансування компенсацій Пенсійному фонду у зв'язку із фіксованим сільськогосподарським податком (ФСП).<sup>97</sup>

**Рисунок 3.10. Структура бюджетних витатків на сільське господарство, 2002 – 2006 роки**



Джерело: розрахунки фахівців Банку на основі даних Міністерства фінансів і Міністерства сільського господарства.

<sup>96</sup> Глава 2 (розділ Е) містить докладне обговорення неефективності та нерівності, що породжуються витратами на ПДВ для сільського господарства України.

<sup>97</sup> Див. обговорення фіксованого сільськогосподарського податку у главі 2.

**3.58. Попри суттєві обсяги видатків, отриманих із державного бюджету, сільськогосподарський сектор України працює нижче своїх можливостей.** У 2005 році обсяг виробництва великих сільськогосподарських підприємств складав лише 30 % рівня 1990 року, і це при тому, що вони мали у своєму розпорядженні приблизно 70 % всіх земель сільськогосподарського призначення. Обсяги сільськогосподарського виробництва значною мірою залежать від погодних умов, оскільки для галузі характерний брак сучасних сільськогосподарських технологій та слабе управління. Врожаї зернових і продуктивність у тваринництві залишаються низькими, і тому 50 % великих сільськогосподарських підприємств є збитковими. Після 15 років ринкової трансформації української економіки, сільське господарство країни все ще потерпає від численних проблем структурного характеру.

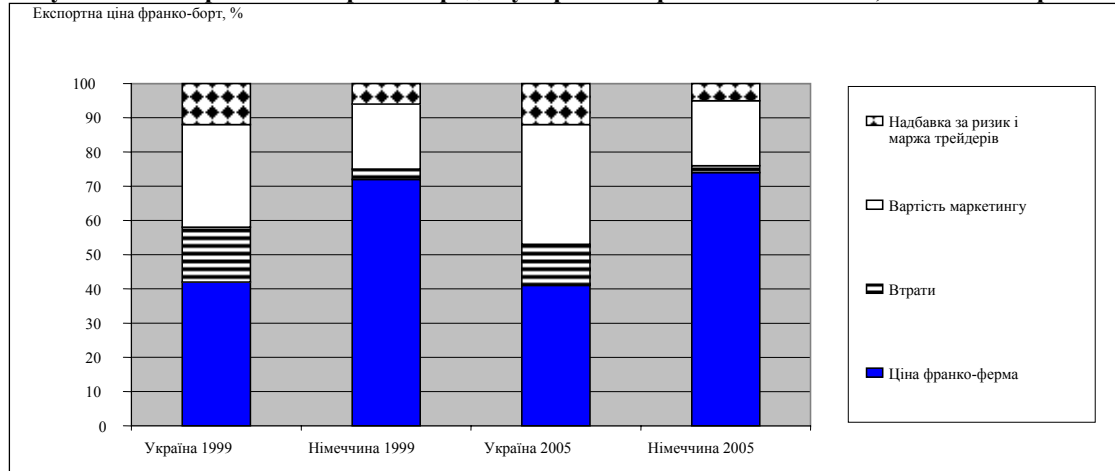
**3.59. На ефективність сільського господарства субсидування особливо не впливає.** Фінансування більшості субсидій з року в рік дуже коливається; бракує прозорості у процесах визначення критеріїв надання субсидій та реципієнтів. Ефективність бюджетних асигнувань та видатків на ПДВ уряд як і раніше оцінює через призму змін у номінальному випуску продукції та використанні матеріально-технічних ресурсів; при цьому замало уваги приділяється таким показникам як підвищення продуктивності праці у сільському господарстві та зростання доходів сільськогосподарських підприємств внаслідок реалізації конкретних державних програм. Нарешті, більшість субсидій мають на меті стимулювати випуск конкретних видів продукції чи використання субсидованих ресурсів, але при цьому субсидії не підтримують інвестування, що видається нагально необхідним для посилення конкурентоздатності сільськогосподарських підприємств.

**3.60. Бюджетні витрати на сільське господарство здійснюються в умовах, коли субсидії та нормативне регулювання діють у протилежних напрямках і нівелюють одне одного.** Як зазначається у спільному дослідженні Світового банку та ОЕСР, якщо врахувати різні адміністративні та торговельні викривлення, то загальний обсяг підтримки цін в Україні був від'ємним, тобто ціни виробників на виході із господарства, як правило, нижчі від довідкової ціни на кордоні.<sup>98</sup> Внаслідок цього значні трансферти, що їх державний бюджет надає сільськогосподарським підприємствам, просто компенсують сільськогосподарським виробникам ці низькі ціни, які значною мірою є наслідком державної політики. Тарифна та неформальна нетарифна політика є ключовим чинником, що зумовлює зниження цін на сільськогосподарську продукцію та рентабельності сільськогосподарських підприємств. Ціни виробників безпосередньо знижуються тарифними методами, наприклад оподаткування експорту насіння соняшнику та худоби у живій вазі. Крім того, спеціальні заходи на вітчизняному ринку, такі, як контроль цін і встановлення мінімальних розмірів резервів зерна, м'яса й іншої продукції, стримують міжбласний рух сільськогосподарських товарів, підвищують вартість маркетингу, обмежують конкуренцію, збільшують операційні витрати та дестимулюють приватні інвестиції. За таких умов стає підвищення продуктивності праці та збільшення обсягів сільськогосподарського виробництва можуть відбуватися лише завдяки інвестуванню та стимулюванню підприємницької діяльності, наявності послуг з підтримки, проведенню земельної реформи та подальшому відкриттю ринків матеріально-технічних ресурсів і збуту сільськогосподарської продукції.

---

<sup>98</sup> World Bank and OECD, *Achieving Ukraine's Agricultural Potential: Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life*, OECD and the ESCCD, Europe and Central Asia Region, the World Bank, 2004.

**Рисунок 3.11. Порівняння вартості продажу зерна в Україні та Німеччині, 1999 та 2005 роки**



Джерело: розрахунки фахівців Банку на основі даних Міністерства фінансів і Міністерства сільського господарства.

3.61. **Програму субсидування відсоткових ставок із державного бюджету необхідно поступово згорнути.** У 2002 – 2004 рр. бюджет цієї програми був відносно невеликим, у середньому 120 млн. грн., але в 2005-му він збільшився до 350 млн. грн. Бюджет на 2006 рік на цю програму асигнує 260 млн. грн. (0,06 % ВВП). Програму доцільно замінити низкою заходів, спрямованих на скорочення ризиків кредитування сільського господарства. Такі заходи повинні мати на меті зміцнення бази застави під кредити, посилення потенціалу сільськогосподарських виробників через професійну підготовку та консультативні послуги, а також розширення доступу до кредитів комерційних банків на комерційних засадах.

3.62. **Програми розширення сільгоспвиробникам доступу до сільськогосподарської техніки не змогли забезпечити прискорення модернізації галузі.** Уряд роками виділяв великі обсяги бюджетних ресурсів на програми збільшення постачання сільськогосподарським виробникам вітчизняної сільськогосподарської техніки та зниження її вартості за допомогою фінансової лізингової компанії, що й сама субсидувалася («Украгролізинг»)<sup>99</sup>. Компанія отримує часткову компенсацію витрат на техніку з бюджету і має виключні права забирати у позичальників всю сільськогосподарську техніку, придбану ними у кредит під державні гарантії, якщо такий кредит не було повернуто.<sup>100</sup> У 2002 – 2005 рр. лише дві програми забезпечення сільськогосподарської техніки обійшлися бюджету майже в 0,1 % ВВП (1,4 млрд. грн.); вони становили 18 % загального обсягу субсидій на матеріально-технічні ресурси. Попри збільшення на ринку пропозиції вітчизняної сільськогосподарської техніки та обладнання, виробники продовжують купувати техніку іноземного виробництва, оскільки вона має кращі параметри «ціна-якість» (наприклад, споживає менше пально-мастильних матеріалів). Фінансовий лізинг через «Украгролізинг» належно не спрацював, а заборгованість по закупівлях іноземної техніки зростає, що свідчить про провал цієї програми.

3.63. **Щоб повністю реалізувати потенціал зростання сільського господарства, урядові необхідно вирішити три головні проблеми.** По-перше, йому слід створити сприятливі для інвестування умови у сільському господарстві. По-друге, йому слід відмовитися від застосування заходів, які створюють деформації на ринку та підривають довгострокову конкурентоспроможність цього сектора економіки, і зосередити свої фіскальні ресурси на

<sup>99</sup> Наприклад, у 90-х роках «Украгролізингу» були надані виключні права забирати та здавати в оренду все сільськогосподарське обладнання, придбане під державну гарантію, коли 90 % позичальників не змогли виконати свої зобов'язання і державі довелося покривати їхні борги.

<sup>100</sup> Міністерство фінансів могло б тоді піти більш ефективним шляхом: провести тендер або аукціон на право забирати, перепродавати чи здавати в оренду таку техніку.

вирішенні структурних проблем, що існують у сільському господарстві та на селі. І по-третє, він мусить поліпшити якість програм, спрямованих на підтримку розвитку сільськогосподарських підприємств, щоб задовольнити потреби приватного сільського господарства і сектора виробництва продуктів харчування.

**3.64. Сьогодні питома вага інвестицій на цілі розвитку у загальному обсязі бюджетних видатків є низькою; такі інвестиції не дають належної віддачі через брак уваги до них.** Питома вага інвестицій на цілі розвитку у загальному обсязі бюджетних видатків на сільське господарство в 2005 році дещо зросла порівняно з невисоким рівнем 2004-го, однак так і не досягла обсягів 2003 – 2004 рр. Бюджет на 2006 рік передбачає скорочення частки інвестицій на цілі розвитку. Водночас їхній вплив (особливо інвестування у сільськогосподарську освіту та професійну підготовку, дослідження та розробки, селекцію зернових, розведення худоби, безпеку та якість продуктів харчування) був вельми скромним, що свідчить про проблеми у фінансуванні, управлінні та впровадженні цих потенційно важливих програм підтримки галузі.

**3.65. Українським високопосадовцям слід зосередити увагу не на збільшенні обсягів державних видатків на сільське господарство, а на підвищенні їхньої ефективності та вдосконаленні структури.** На часі — подолання політичних й інституційних проблем, які існують у сфері державних видатків, а також стимулювання розвитку сільського господарства. Порівняльні дані для різних країн свідчать про те, що державні видатки на програми сприяння розвитку сільськогосподарського господарства (такі як сільськогосподарські дослідження та розробки, освіта, сільська інфраструктура, безпека продуктів харчування та розвиток села) є найважливішими чинниками зростання аграрного сектора та зміцнення його конкурентоспроможності. Крім того, підтримка сільського господарства шляхом інвестицій, що сприятимуть розвитку, повною мірою відповідає політиці СOT.<sup>101</sup>

**3.66. У своїй підтримці сільського господарства уряд повинен відмовлятися від існуючих фіскальних субсидій на користь програм посилення конкуренції.** Фіскальну економію від поступового скасування субсидування можна буде реінвестувати на цілі надання інвестиційної підтримки та створення суспільних благ, аби пом'якшити структурні проблеми сільського господарства та прискорити розвиток села. При цьому бюджет міг би заощадити до 1 % ВВП і навіть мати змогу паралельно посилювати свою підтримку таких програм інвестування розвитку, як дослідження та розробки, боротьба із сільськогосподарськими шкідниками та підготовка до вступу до СOT.

## Енергетика

**3.67. Бюджетні видатки на енергетику скоротилися, але все ще залишаються солідними.** У 2002 – 2004 рр., після постійного зростання як у номінальному вираженні, так і як частка ВВП, у 2005 році видатки із державного бюджету на потреби енергетичного сектора скоротилися на 0,4 процентних пункти (на 14 %) і склали менше одного відсотку ВВП.

**3.68. На дослідження та розробки у секторі витрачається дуже мало коштів.** Протягом тривалого періоду прямі державні видатки на енергетику спрямовувалися переважно на вугільну промисловість, питома вага якої у загальному обсязі бюджетних асигнувань на енергетику становила 98 % (2002 р.). Починаючи із 2003-го, одним із нових пріоритетів державної підтримки стало будівництво електростанцій, на яке в 2005 р. було спрямовано 15 % загальних бюджетних видатків на енергетику. На дослідження та розробки було асигновано приблизно 1% бюджетних коштів, виділених на енергетичний сектор.

<sup>101</sup> Ці інвестиції вписуються у так званий «зелений пакет» і не враховуються у розрахунках підтримки, що створює викривлення.

**3.69. У бюджетних видатках на енергетичний сектор домінують субсидії для вугільної промисловості.** Протягом останніх років переважна частка цих субсидій спрямовувалася на реалізацію трьох завдань: (i) реструктуризацію чи фізичне закриття шахт і пом'якшення пов'язаних із цим соціальних та екологічних наслідків (у середньому біля чверті всіх субсидій за 2002 – 2005 рр.); (ii) підтримку виробництва або часткове покриття різниці між цінами на вугілля та його собівартістю (у середньому 30 % всіх субсидій за 2002 – 2005 рр.) та (iii) технічне переоснащення та «інвестиції» на невизначені цілі (в середньому приблизно 40 % всіх субсидій за вказаний період).

**3.70. Уряд має чітко усвідомити, що субсидування – це тимчасовий захід, який буде скасовано, тільки-но вугільна промисловість зможе перейти до структури ціноутворення, що відбиває реальну економічну вартість видобутку вугілля.** В основі існуючої системи розподілу субсидій на покриття втрат лежить різниця між розміром регульованих цін на вугілля та собівартістю його видобутку. Це створює свого роду контрстимул, який полягає у тому, що виробники здійснюють (або, принаймні, заявляють) більші витрати, сподіваючись отримати у порядку компенсації більшу субсидію. Такий стан справ щонайменше перешкоджає ефективному інвестуванню (наприклад, інвестиціям із метою скорочення енергоспоживання), а відсутність договірних відносин між реципієнтами субсидій та їх надавачем породжує відсутність обліку використання отриманих коштів і незацікавленість у досягненні конкретних результатів. Крім того, підтримання цін на енергетичне вугілля на низькому рівні не дозволяє коригувати тарифи на електроенергію. Ціни на енергетичне вугілля не відбивають його реальної вартості. Головною причиною цього є намагання уникнути тиску на енергетичні тарифи, які істотно залежать від вартості палива, що використовується для виробництва електроенергії.

**3.71. Крім того, практику субсидування вугледобувних підприємств необхідно переоцінити у контексті цін на альтернативні джерела енергії.** Зі зростанням цін на інші джерела енергії (наприклад, газ) видобуток вугілля отримує цінову перевагу і дозволяє вугледобувним підприємствам збільшувати свою рентабельність. З огляду на це, субсидування цього сектора необхідно швидко припинити. Така тенденція у галузі ціноутворення в енергетиці звільнить бюджет від необхідності дотувати цей сектор. Крім того, державні підприємства та компанії із державною часткою власності цього сектора повинні дотримуватися високих стандартів управління, прозорості та фінансової дисципліни.

**3.72. Тривалий процес фізичного закриття шахт збільшує кінцеву вартість такого закриття та посилює соціальну напругу.** Останніми роками процес фізичного закриття шахт майже тупцює на місці, хоча приватизація життєздатних шахт при цьому прискорилася. Бюджет продовжує виділяти значні обсяги коштів, які поглинаються поточними витратами шахт – учасників уповільненого процесу закриття (заробітна плата шахтарів, задіяних у процесі фізичного закриття, становить біля третини поточних витрат, плюс витрати на електроенергію тощо), а також компонентами, що не мають нічого спільного або мають слабе відношення до процесу фізичного закриття шахт як такого, наприклад виділення колишнім шахтарям безплатного вугілля для домогосподарських потреб.<sup>102</sup>

**3.73. Інвестиційне субсидування не сприяє підвищенню ефективності видобутку вугілля.** Більша частина субсидій на технічне переоснащення (інвестиції) надається на цілі поточного ремонту та заміни обладнання і розпорозується між численними реципієнтами. Для збереження інвестиційних субсидій вони повинні бути пов'язані із капітальними бюджетами, що їх подають вугледобувні підприємства та затверджує уряд. Це поліпшить перспективи асигнування коштів на інвестиції, що даватимуть якнайбільшу віддачу.

<sup>102</sup> Наприклад, в 2005 р. на таке вугілля було використано більше чверті загального обсягу субсидій, наданих Донецькій області на фізичне закриття шахт. Див. *Ukraine: Coal Sector Update*, World Bank, April 2005.

**3.74. Квaziфіскальна діяльність (КФД) в енергетичному секторі скорочується, але все ще залишається значною і стимулюється у першу чергу крос-субсидуванням на основі цін.** Опосередкована вартість КФД в енергетичному секторі зменшилася із 7,4 % ВВП у 2001 р. до 4,3 — у 2005-му. Це стало можливим передусім завдяки посиленню дисципліни платежів і скасуванню бартерних операцій. Проте головним чинником КФД залишається викривлення цін, особливо в газовому секторі. Через таке ціноутворення питома вага КФД у газовому секторі у ВВП зростає із 2 % ВВП у 2002 р. до 2,8 — у 2005-му. Це – найбільш стримана оцінка, яку виводили, орієнтуючись на середню ціну незалежних газових трейдерів України. Якщо ж за орієнтовний показник узяти ціну регіонального ринку, то результати розрахунків дадуть значно більшу цифру і набагато більше зростання: із 4,4 % ВВП в 2002 р. до 8,8 % ВВП — у 2005-му.<sup>103</sup>

**3.75. У перспективі можна очікувати, що коли в умовах підвищення цін на природний газ ціни на електроенергію не будуть зростати паралельно зі збільшенням вартості ресурсів, КФД також збільшуватиметься.** При ціні 95 дол. США/ м<sup>3</sup> імпортованого природного газу один тільки «Нафтобаз України», за деякими оцінками, зазнаватиме втрат у розмірі 1,5 млрд. дол. США на рік. КФД часто вдається вписатися у майбутні бюджети у вигляді умовних зобов'язань. Це відбувається за рахунок накопичення у постачальників електроенергії податкових неплатежів, зменшення вартості державних енергетичних підприємств під час їхньої приватизації, позик, що їх держава бере на себе (часто як передумову приватизації у випадках, коли заборгованість перевищує вартість інших активів підприємства), або через заборгованість держави перед постачальниками з інших країн. Свого часу всі ці види умовних зобов'язань потребували бюджетних асигнувань чи запозичення Україною коштів (наприклад, можна згадати емісію Україною облігацій на 1,4 млрд. дол. США, які вона передала Росії в оплату енергетичних боргів «Нафтогазу», або передання севастопольських портів в оренду Росії – операцію, що опосередковано була схожа на погашення боргу, яке враховувалося у розрахунках розміру річної орендної плати). Здійснення всебічної реформи енергетичного сектора обов'язково призведе до виникнення бюджетних зобов'язань (наприклад, участь бюджету у реструктуризації боргів буде необхідною для завершення приватизації в енергетиці). Тут можна впевнено сказати: що довше ця всебічна реформа відкладатиметься, то більшими будуть такі зобов'язання. Як уже зазначалося вище, здійснені і заплановані заходи із підвищення тарифів у 2006 р. є необхідними, але при цьому у наступні роки треба буде приділяти більше уваги подоланню опосередкованого крос-субсидування та/ або занижених цін на енергетичні послуги.

**3.76. Аби полегшити фіскальний тягар підтримки енергетичного сектора, уряду слід всебічно реформувати цю галузь, маючи на меті передусім удосконалення управління нею, посилення прозорості та послаблення вразливості.** Детальний аналіз і численні рекомендації можна знайти в різних документах Світового банку, що розміщені на вебсайті Представництва Світового банку в Україні [www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua). Головні рекомендації щодо реформ в енергетиці узагальнено у Вставці 3.3.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> Більш докладно це питання розглядається у роботі І.Полтавця «Субсидії та квазіфіскальна діяльність в енергетичному секторі України», довідка для Огляду державних фінансів України, 2006 р.

<sup>104</sup> Детальне обговорення та рекомендації щодо реформування енергетичного сектора див. [www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua).



### Вставка 3.3. «Дорожня карта» реформи енергетичного сектора – резюме рекомендацій

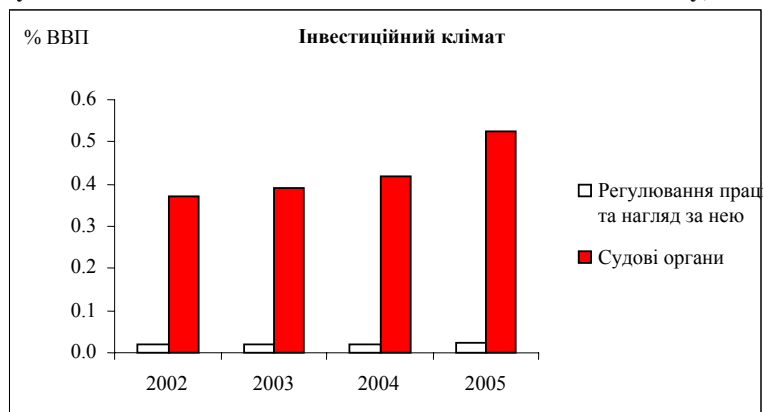
- Підтримувати жорсткі бюджетні обмеження для виробників електроенергії, заохочувати постачальників і споживачів електроенергії до підвищення ефективності, модернізації основного капіталу та зменшення енергетичної залежності.
- Відмовитися від крос - субсидування тарифів на електроенергію та довести їх до рівня, який забезпечує повне відшкодування витрат, включаючи необхідні інвестиційні витрати.
- Виконати Закон «Про реструктуризацію боргу енергетичного сектора» та прийняти стратегічний план подальшої реструктуризації, зміни форм власності та залучення приватного сектора до участі у роботі енергетичного сектора.
- Удосконалити корпоративне управління та прискорити комерціалізацію більшості державних підприємств на основі прозорих цільових показників, узгоджених із корпоративним керівництвом, і під наглядом незалежних органів.
- Посилити конкуренцію у галузі постачання вугілля та електроенергії шляхом подальшого розширення доступу до ринків збуту та поступової лібералізації оптової торгівлі електроенергією.
- Зміцнити фінансову та адміністративну незалежність НКРЕ та поступово запровадити головні принципи, що регулюють газовий та електроенергетичний ринки ЄС.

Джерело: World Bank 2005, Taking the Next Steps in Energy Sector Reform.

### Видатки на поліпшення інвестиційного клімату

3.77. **Видатки на цілі, пов'язані із інвестиційним кліматом зростають, але поки що залишаються не великими.** Ці видатки мають на меті створення належних умов для функціонування ринків різної продукції та факторів виробництва, чия відсутність обмежує економічне зростання України та її просування до інтеграції з ЄС. Фінансування відповідних заходів видається важливим також для вступу України до СОТ, та й загалом у країнах із перехідною економікою відіграє особливу роль у випадках, коли деякі ринки ще не сформовано або вони тільки народжуються. Для прикладу, у 2002 – 2005 рр. питома вага видатків на регулювання праці та нагляд за дотриманням законодавства про працю була стабільно дуже низькою (0,02 % ВВП). За той же період видатки на судові органи зросли із 0,4 до 0,5 % ВВП (див. Рис. 3.12). Зміцнення судової системи – це одна з найважливіших інвестицій, яку держава може зробити для поліпшення інвестиційного клімату. Докладніше про бюджет судової системи та пропозиції стосовно видатків й інвестиційної програми на майбутнє див. у Додатку 3.2.

Рисунок 3.12. Видатки на поліпшення інвестиційного клімату, % ВВП



Джерело: розрахунки фахівців Банку на основі даних Міністерства фінансів і Державного казначейства України.

3.78. Деякі важливі програми підтримки створення ринкових інституцій, не тільки є малими за розміром, але й практично зовсім не фінансуються. Наприклад, такі програми як «Посилення прозорості та звітності державного сектора і зміцнення майнових прав» отримали

лише 1,6 % асигнувань, передбачених бюджетом на 2005 рік. Ще одним прикладом може бути хронічне невиконання різних програм, спрямованих на розвиток фінансових ринків на національному та місцевому рівнях (створення національного депозитарію – 5,2 % асигнованих коштів); розвиток ринків муніципального кредитування – 5,7 %; створення інформаційно - аналітичної системи фінансових органів – 14,7 %. Уряд витрачає великі обсяги державних ресурсів на програми субсидування (зокрема, субсидування процентних ставок) і пояснює це слабким розвитком належних кредитних ринків. Щоб розірвати це порочне коло, необхідно більше ресурсів виділяти на програми розвитку ринків і в той же час поступово відмовлятися від програм, які призводять до дестабілізації ринків і викривлення стимулів.

**3.79. Низький рівень фінансування програм поліпшення інвестиційного клімату може частково пояснюватися рішеннями Кабінету міністрів і/ або Міністерства фінансів стосовно структурних недоліків цих програм.** Перебудова таких програм, досягнення консенсусу та ухвалення рішень з метою вирішення проблем потребує часу.<sup>105</sup> Ці програми мають відповідати програмі уряду у галузі поліпшення інвестиційного клімату через створення та ефективне функціонування ринкових інституцій. Ще одним поясненням нинішнього стану справ може бути те, що розпорядники програм видаються не спроможними здійснювати програми із дотриманням первинно визначеного курсу (або курсу, що був оголошений під час формування бюджету для залучення фінансових коштів). В обох випадках, прогресу можна досягти шляхом більш ретельного врахування в процесі формування бюджету потреб економічного піднесення, що реалізується через урядові стратегічні програми розвитку (наприклад, стратегічну програму розвитку, що її підтримує Світовий банк), та шляхом проведення інтенсивних консультацій із Верховною Радою стосовно обсягу необхідних асигнувань та розробки програм, для яких ці асигнування будуть потрібні.

## **Е. РЕЗЮМЕ РЕКОМЕНДАЦІЙ**

3.80. Пропонується розглянути такі варіанти реформи та рекомендацій:

- (a) **Необхідно тримувати зростання фонду заробітної плати та декомпресувати шкалу заробітної плати.** Фонд заробітної плати слід тримати у розмірі 8 % ВВП, тобто на рівні 2005 року. Декомпресія заробітної плати на державній службі видається доцільною, але для того щоб уникнути зростання видатків на заробітну плату та привести стимулювання працівників у відповідність до цілей програми, цю політику необхідно доповнити раціоналізацією посад в системі державної служби (це також дозволить встановити для посад більш конкурентноздатні оклади). Для виконання цього завдання урядові слід переглянути та упорядкувати інституційні процедури та запровадити нову, аналітично обґрунтовану систему оплати праці. Важливим моментом у системі оплати праці є її прозорість. Остання дозволяє створювати позитивні стимули для державних службовців і підвищувати ефективність їхньої праці.
- (b) **Рекомендується докорінно реформувати системи соціальної допомоги та соціальних пільг.** У сьогоdnішньому стані цим системам бракує прозорості, вони є дорогими та складними і зрештою вони є далеко не ефективним інструментом для

<sup>105</sup> Яскравим прикладом тут може бути створення національного депозитарію України (НДУ). Україна вже має ефективний депозитарій, який належить операторам ринку цінних паперів. Плани, щоб НДУ перебрав на себе такі функції, не вписуються в урядову стратегічну програму розвитку. Щоб вирішити цю проблему, зараз докладаються зусилля для злиття цих установ із скороченням державної частки у новоствореній інституції принаймні до мінімального блокуючого пакету акцій. Поки такі дебати та реформа відбуваються, було б не доцільним витрачати значні державні кошти на подальший розвиток НДУ.

досягнення цілей, заради яких їх було створено. Завдяки трьом пакетам взаємопов'язаних заходів можна заощадити кошти у розмірі до 1 % ВВП (причому без шкоди для реципієнтів, які потребують фінансування): (i) необхідно поступово припинити програми допомоги на курортно-санаторне лікування та телефонний зв'язок; (ii) необхідно посилити критерії надання субсидій на житлово-комунальні послуги, списання заборгованостей та допомоги в рамках інших, менших програм, і замінити їх програмами, які використовують метод опосередкованої перевірки доходів; та (iii) необхідно належним чином упорядкувати допомогу чорнобильцям, оскільки тут сьогодні часто спостерігаються зловживання.

- (с) **Уряду слід ретельно переглянути субсидії енергетичному сектору (включаючи субсидії, що маскуються під капітальні трансферти підприємствам).** Скасування субсидії має непересічне значення для підвищення ефективності бюджету. Субсидування енергетики увіковічує неефективне використання електроенергії. Уряд має вимагати від енергетичних підприємств дотримання фінансової дисципліни (включаючи підприємства державної форми власності для припинення трансфертів на покриття втрат), і паралельно ліквідувати практику крос-субсидування та зниження цін на електроенергію. Це треба робити одночасно із завершенням реструктуризації вугільної промисловості та швидким скасуванням субсидування вугледобувних підприємств. Крім того, практику субсидування вугледобувних підприємств необхідно переоцінити у контексті цін на альтернативні джерела енергії. Зі зростанням цін на інші джерела енергії (наприклад, газ) видобуток вугілля отримує цінову перевагу і дозволяє вугледобувним підприємствам збільшувати свою рентабельність, що також звільняє бюджет від необхідності дотувати цей сектор. Завдяки реформі вугільної галузі та припинення неефективного субсидування (і трансфертів на покриття втрат), можна було б заощадити кошти у розмірі приблизно 0,6 % ВВП.
- (d) **Слід також скасувати інші субсидії за статтею витрат «капітальні трансферти», включаючи субсидії на постійну ре-капіталізацію державних фінансових установ.** За рахунок припинення найбільш неефективних субсидій тут і в інших, менших секторах, які отримують підтримку з бюджету (за винятком сільського господарства), можна було б заощадити до 0,6 % ВВП.
- (e) **Державна підтримка сільського господарства видається необхідною, але потребує переорієнтування із сьогоднішнього неефективного фіскального субсидування на програми посилення конкурентноздатності із дотриманням вимог СОТ.** За рахунок лише реалізації пропозиції уряду щодо нової системи ПДВ для сільського господарства, на податкових видатках можна було б заощадити до 1 % ВВП (загальний обсяг заощаджених коштів може коливатися в межах 0 – 1 % ВВП залежно від дії різних факторів).<sup>106</sup> У короткостроковій перспективі до 0,4 % ВВП можна було б також заощадити шляхом припинення найбільш неефективних субсидій на розвиток виробництва (таких як фінансування тваринництва, садівництва, культивування винного винограду та підтримка приватного сільськогосподарського виробника), а також найбільш неефективних субсидій на матеріально-технічні ресурси (включаючи фінансування лізингу через УкрАгроЛізинг).<sup>107</sup>

<sup>106</sup> До кола таких факторів належать структура витрат і ввідних ресурсів сільськогосподарських виробників, а також структура їхнього споживання після реформи.

<sup>107</sup> Ґрунтовне обговорення цих субсидій міститься у довідці «Удосконалення фіскальної політики у сільському господарстві України», що була підготовлена для цього дослідження.

- (f) **Уряд повинен виділяти більше грошей на підтримку (державних) інституцій, які опікуються поліпшенням інвестиційного клімату.** На такі цілі необхідно направити частину коштів, заощаджених від скасування програм субсидування, які призводять до порушення нормального функціонування ринків.
- (g) **Загальний обсяг видатків на охорону здоров'я та освіти за міжнародним виміром знаходиться на приблизно належному рівні, проте необхідно приділити більше уваги питанню підвищення ефективності цих видатків.** Зокрема, слід створити простір, який дозволить спрямовувати у ці сектори капітальні інвестиції. Докладно ці питання розглядатимуться на другому етапі огляду державних фінансів. Вони аналізуватимуться під секторальним кутом зору та через призму міжбюджетних фіскальних і адміністративних відносин в Україні.
- (h) **До порядку денного необхідно включити питання про подальшу консолідацію бюджету.** Збереження розподілу Консолідованого бюджету на Загальний та Спеціальний фонди вже не має сенсу. Реформі бюджету має передувати зміцнення процесу капітального бюджетування (включаючи капітальне бюджетування та капітальні трансферти місцевим органам влади). Подальша консолідація бюджету дозволить підвищити ефективність управління виконанням бюджету та може сприяти поліпшенню реалізації програм державного інвестування.

## **Г. ВИСНОВОК**

3.81. Наведений у цій главі аналіз свідчить про наявність можливостей та необхідності поліпшення розподілу державних фінансів України, підвищення ефективності використання асигнованих коштів і скорочення загального обсягу державних витрат (до менш ніж 39 % у середньостроковій перспективі). За рахунок раціоналізації та поступового скасування неефективних і недостатньо орієнтованих програм можна заощадити значні суми державних коштів. Крім того, частина заощаджених ресурсів може бути спрямована на фінансування запланованих урядом реформ і підвищення низького рівня капітального інвестування (в першу чергу перерозподіл асигнувань на продуктивне інвестування). Ця сума включає кошти, що можна заощадити на пенсійній системі, яка розглядається у наступній главі цього дослідження.

## 4. ПОВЕРНУТИ ПЕНСІЙНУ РЕФОРМУ НА ПОРЯДОК ДЕННИЙ

### А. ВСТУП

4.1 Солідарна пенсійна система України має низку проблем, які загрожують її фінансовій стабільності, — починаючи від погано розроблених механізмів одержання доходів і здійснення витрат аж до таких загроз, як старіюче населення (до 2055 року в Україні на одного працівника припадатиме 1,42 пенсіонера). У 2003 році Верховна Рада прийняла 2 закони з метою реформування солідарної пенсійної системи, додавши до неї другий рівень – накопичувальну систему загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, і третій – систему добровільного недержавного пенсійного забезпечення. Хоча основне законодавство й було ухвалене, передбачені реформою заходи не впроваджені повністю, передусім через неготовність її інституційних та адміністративних засад. Більш того, зростаючі витрати і рекордний дефіцит коштів у системі у 2004 — 2005 роках спричинили призупинення впровадження багаторівневої системи. Також останні два роки позначилися важливими кроками щодо коригування пенсійної системи. Почасті таке коригування було продиктоване передвиборчими обіцянками, як-от підвищення мінімальних пенсій у вересні 2004 року, що стало одним з основних факторів зростання дефіциту. До того ж у результаті останніх підвищень пенсій солідарна пенсійна система має один із найвищих у світі рівнів пенсійних відрахувань, виражений як частка ВВП (див. Таблицю 4.1). Недавні заходи мали позитивні наслідки у сенсі підтримки рівноваги системи (тобто скоротили витрати з очікуваних 17 % ВВП до 15,3 % ВВП у 2005 році), але не дали змоги уникнути загального збільшення пенсійних виплат і пенсійного дефіциту. Хоч як би там було, їхній позитивний вплив на пенсійну систему триватиме і в наступні роки.

Таблиця 4.1. Загальні пенсійні витрати як відсоток ВВП: міжнародне порівняння

Країна	Як відсоток ВВП	Країна	Як відсоток ВВП
Кіпр	8	Австрія	14,5
Чеська Республіка	7,8	Бельгія	10
Естонія	6,9	Данія	10,5
Угорщина	6	Фінляндія	11,3
Латвія	9,8	Франція	12,1
Литва	5,3	Німеччина	11,8
Мальта	5,4	Греція	12,6
Польща	10,8	Ірландія	4,6
Словацька Р.	7,9	Італія	13,8
Словенія	13,2	Нідерланди	7,9
Болгарія	9,1	Португалія	9,8
Румунія	6,4	Іспанія	9,4
<b>Країни, які недавно приєдналися до ЄС</b>	<b>8</b>	<b>ЄС до 2004 р.</b>	<b>10,4</b>
<b>Україна 2003 р.</b>	<b>9,2</b>		
<b>Україна 2004 р.</b>	<b>11,4</b>		
<b>Україна 2005 р.</b>	<b>15,3</b>		

*Примітка:* Показники України включають пенсійні виплати для державних службовців  
*Джерело:* ЄС та ОЕРС.

4.2 На початку 2006 року були затверджені додаткові заходи для контролю за пенсійними витратами. Вірогідно, вони допоможуть скоротити співвідношення пенсійних витрат до ВВП,

принаймні протягом 2006 року.<sup>108</sup> Майже одночасно уряд України почав реалізовувати Стратегію розвитку пенсійної системи. Загальні принципи цієї стратегії варті схвалення, оскільки вони спрямовані на контроль за витратами і підвищення ефективності стягнення податків із зарплати, щоб забезпечити можливість проведення довгоочікуваної реформи. Аналіз та оцінка фінансового впливу недавно запроваджених заходів зі скорочення витрат і заходів, передбачених урядовою стратегією, показують, що вони сприяють досягненню рівноваги пенсійної системи.

4.3 Однак оцінка фінансового впливу урядової стратегії також показує, що заплановані кроки хоча і мають позитивний характер, проте є *недостатніми*, аби залучити в систему відповідні заощадження, які б дали змогу без особливих фінансових проблем впровадити другий рівень системи (у 2008 чи у 2009 році) і скоротити високі граничні ставки внесків на соціальне страхування.<sup>109</sup> Щоб поставити систему на шлях довготривалої фінансової стабільності, водночас скоротивши великий тягар внесків, як це передбачалося від самого початку, рекомендується здійснити, зокрема, описані нижче додаткові заходи із забезпечення заощаджень.

- Збільшити пенсійний вік жінок з 55 до 60 років, при цьому проводити це збільшення поступово — на шість місяців кожного року (завершити у 2017 році). Цей захід заощадив би в середньому 0,32% ВВП щороку, починаючи з 0,1 % у 2007 році і зростаючи до 0,7% у 2015-му. Оскільки середня тривалість життя продовжує зростати, рік виходу на пенсію для чоловіків і жінок потрібно буде далі підвищувати.
- Подовжити період сплати внесків до 30 років і 35 років відповідно для жінок і чоловіків для того, щоб особа мала право на повну мінімальну пенсію.<sup>110</sup> Цей захід заощадив би в середньому 0,17% ВВП щорічно, починаючи з 0,1 % у 2008 році і зростаючи до 0,2% у 2015-му.
- Призупинити збільшення пенсійного забезпечення до рівня прожиткового мінімуму, якщо пенсіонер продовжує працювати.<sup>111</sup> Цей захід заощадив би в середньому 0,49 % ВВП щорічно, починаючи з 0,5 % у 2007 році і зменшуючись до 0,4 % у 2015-му.
- Замінити мінімальну пенсію пільгами залежно від отриманого доходу, які виплачуватимуть будь-якому пенсіонеру, дохід на члена сім'ї якого є нижчим за рівень прожиткового мінімуму.<sup>112</sup> Тільки малозабезпечені пенсіонери, сімейний дохід яких нижчий за уявну суму "прожиткового мінімуму", мають одержувати автоматичне підвищення. Цей захід заощадив би в середньому 0,33% ВВП щорічно, починаючи з 0,4% у 2007 році і зменшуючись до 0,3 % у 2015-му.
- Впровадити повну ставку внеску для тих, хто перебуває на спрощеній системі оподаткування (ССО). Цей захід заощадив би 0,1% ВВП щорічно — з 2007 по 2015 рік.

<sup>108</sup> Для прикладу, замість того, щоб авансом підвищувати мінімальне пенсійне забезпечення на початку року, мінімальні пенсії зростатимуть поступово і до грудня 2006 року досягнуть рівня прожиткового мінімуму. В розділі D цієї глави наводиться аналіз згаданих заходів.

<sup>109</sup> Зараз тільки внесок роботодавця становить приблизно 37,5% зарплати; разом із внеском працівника ця ставка відрахувань сягає приблизно 40% (хоча є коливання ставки залежно від типу роботи працівника – див. главу 2).

<sup>110</sup> Сьогодні для отримання повної мінімальної пенсії жінки мають відпрацювати 20 років, а чоловіки — 25. У випадку меншої вислуги років мінімальна пенсія встановлюється залежно від фактично відпрацьованого періоду. За кожний додатковий рік роботи пенсія збільшується на 1% і обчислюється за формулою, яка також є не беззаперечною з точки зору справедливості. Тому для досягнення справедливості та підвищення ефективності пенсійної системи було б доцільним подовжити встановлений мінімальний період вислуги років, який дозволяє отримувати мінімальну пенсію у повному обсязі, до 30 і 35 років.

<sup>111</sup> Сьогодні працюючі пенсіонери мають право отримувати мінімальну пенсію незалежно від розміру їхнього заробітку. У разі здійснення запропонованого заходу вони матимуть право — поки працюватимуть — на лише на звичайну пенсію, розмір якої обчислюватиметься за пенсійною формулою.

<sup>112</sup> Недавнє збільшення мінімальної пенсії відбулося автоматично до рівня "прожиткового мінімуму". Прожитковий мінімум — це уявна сума, яка щороку закладається урядом у річний бюджет. Зазвичай ця сума є значно більшою за мінімальну зарплату в Україні.

4.4 У цій главі проаналізовано недавні зміни в українській пенсійній системі та нинішні параметри її солідарного рівня. Тут містяться оцінки фінансового впливу щойно оголошеної урядової стратегії пенсійної реформи. Наводяться додаткові варіанти проведення реформи, зокрема у формі докладних оцінок можливих заощаджень для посилення середньо- і довгострокової стійкості пенсійної системи України. Зроблений у цій главі аналіз базується на модельних схемах, підготовлених за допомогою Імітаційної моделі української пенсійної системи, розробленої спільно урядом України, Національною Академією наук України та Світовим банком (для ознайомлення зі стислим описом цієї моделі див. Додаток 4.1).

## **В. УКРАЇНСЬКА ПЕНСІЙНА СИСТЕМА: РОЗВИТОК, СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І ЗАПЛАНОВАНІ РЕФОРМИ**

4.5 Як і багато інших країн регіону, Україна має солідарну пенсійну систему, якій притаманні певні проблеми. В основі української пенсійної системи лежить традиційна формула із заздалегідь визначеною пенсійною виплатою, де ставка заміщення є щедрою, а пенсійний вік — замалим (60 років для чоловіків і 55 — для жінок), де існує право на одержання повної пенсії за віком на підставі 20 років трудового стажу для жінок і 25 — для чоловіків, де є численні спеціальні положення про достроковий вихід на пенсію.<sup>113</sup> Ці характеристики є особливо проблемними, зважаючи на демографічні тенденції країни (наприклад, скорочення бази платників пенсійних внесків і зростання кількості населення, яке одержує пенсію). До того ж сталість системи з точки зору її доходів складно підтримувати через високі ставки внесків, неправильні стимули у системі оподаткування (наприклад, можливість для осіб вибрати спрощену систему оподаткування, яка покладає значно менший тягар на платника податків) і слабе управління доходами.<sup>114</sup> У Вставці 4.1 подано хронологію подій у пенсійній системі України.

### **Вставка 4.1. Хронологія подій та віх в українській пенсійній системі**

- 1991 р. Прийнятий перший закон про пенсійне забезпечення – основа української пенсійної системи (серед іншого він спрямований на надання щедрих ставок заміщення).
- 1991 р. Прийнято перший закон про пенсійне забезпечення – основу української пенсійної системи (серед іншого, він був спрямований на встановлення щедрих ставок заміщення).
- 1991—2005 рр. Постійні спеціальні коригування пенсійних виплат для того, аби впоратися зі зростаючим коефіцієнтом залежності.
- 2003 р. Прийнято нове пенсійне законодавство, яке закладає підґрунтя для комплексної реформи за принципом багаторівневої системи. Також це законодавство впроваджує зміни до діючої системи (тобто до першого рівня).
- 2003—2004 рр. Змінено кілька параметрів, властивих першому рівню системи.
- 2004 р. (вересень). Перед президентськими виборами 2004 року запроваджується збільшення мінімальної пенсії (цей захід призвів до збільшення дефіциту пенсійних коштів у 2004—2005 рр.).
- 2004-2005 рр. Пенсійні виплати зросли з 9,2% ВВП у 2003 році до 11,4 — у 2004-му. У 2005 р. пенсійні витрати були рекордно великими (15,3% ВВП). Внаслідок цього дефіцит збільшився з 1 % ВВП у 2004 році до 3% — у 2005-му.
- 2005 р. (березень). До пенсійного законодавства внесено поправки, щоб контролювати негативні фінансові наслідки.

<sup>113</sup> Заздалегідь визначена схема пенсійної допомоги є гарантією того, що пенсійний орган виплачуватиме пенсію на підставі встановленої формули. Ставка заміщення – це відсоток, який становить пенсія по відношенню до зарплати працівника протягом базового періоду до виходу на пенсію або по відношенню до середньої зарплати цього працівника за весь період його роботи.

<sup>114</sup> Питання щодо внесків на соціальне страхування (нарахувань на фонд заробітної плати) докладно обговорюються у главі 2. Проте ті проблеми, яких ми торкнулися у цій главі, нерозривно пов'язані із згаданим питанням, тож деякі ключові аргументи наведено ще раз.

- 2005—2006 pp. Введено додаткові заходи з контролю за пенсійним дефіцитом (зміни правил індексації пенсійного забезпечення у 2005 р.; у 2006-му замість авансового підвищення мінімальних пенсій на початку року практикується поступове збільшення цих пенсій протягом року до рівня прожиткового мінімуму, якого вони мають досягти у грудні).
- 2005 р. (грудень). Оголошено про урядову Стратегію розвитку пенсійної системи. Серед іншого вона передбачає усунення дефіциту Пенсійного фонду до 2008 року і впровадження другого, накопичувального рівня пенсійної системи у 2009 році чи раніше, якщо дозволять фінансові умови. Крім того, стратегія передбачає об'єднання кількох функцій чотирьох страхових фондів і застосування єдиного соціального внеску.

**4.6 Протягом багатьох років ставки заміщення були нижчими, ніж ті, що їх встановили перед 2004 роком.** Це робилося для того, щоб скоригувати систему відповідно до швидко зростаючого коефіцієнта залежності.<sup>115</sup> Коригування відбувалося шляхом встановлення фіксованого максимуму пенсійного забезпечення, що, в свою чергу, руйнувало вартість пенсій. До того ж використовувалися спеціальні коригування пенсій у зв'язку з інфляцією та іншими факторами. Внаслідок цього система платила низькі і майже фіксовані пенсії.

**4.7 У 2003-2004 роках було прийняте законодавство з метою реформування діючої системи шляхом впровадження багаторівневої пенсійної системи.** Основна причина такої пенсійної реформи полягала в бажанні замінити погано працюючу систему системою, яка б: (i) забезпечувала відповідний рівень пенсій, включаючи мінімальну; (ii) гарантувала прозорий і безпосередній зв'язок між внесками, зробленими за весь час роботи, та пенсіями; (iii) диверсифікувала джерела пенсійного доходу між нинішніми внесками на соціальне страхування та накопиченими заощадженнями. Нове законодавство передбачає створення трьох рівнів: перший і другий – обов'язкові, а третій – добровільний. Перший рівень фінансується за принципами солідарної пенсійної системи; другий і третій рівні – за принципами накопичувальної пенсійної системи. У Вставці 4.2 стисло описаний другий рівень.

#### **Вставка 4.2. Другий рівень пенсійної системи, як передбачено прийнятим законодавством**

Другий рівень передбачений як накопичувальний компонент системи. Україна робить вибір на користь того, щоб через німецьку бальну систему оцінок пов'язати виплату пенсій за солідарною системою з внесками до Пенсійного фонду, як це робиться у Німеччині, Словацькій Республіці, Словенії та Хорватії. Тобто нинішню сукупну ставку пенсійних внесків (а саме ставку податку на зарплату) буде поділено надвоє між двома обов'язковими рівнями: 7 відсоткових пунктів внеску підуть на фінансування другого рівня, а решта у 26,8 відсоткового пункту (це приблизно, оскільки ставки різняться залежно від типу роботи та галузі – див. главу 2) продовжуватиме надходити у діючий перший рівень солідарної пенсійної системи.

Учасниками обов'язкової накопичувальної системи будуть особи, яким не виповнилося 45 років (жінки) та 50 років (чоловіки). Особи віком 40/35 років і молодші, а також нові покоління робочої сили братимуть обов'язкову участь у новій багаторівневій системі. Особи у віці 40/35 – 50/45 на власний розсуд визначатимуть, чи залишитися їм тільки у солідарній системі першого рівня, чи брати участь у багаторівневій системі так само, як це роблять молоді працівники. Це рішення вони повинні будуть прийняти протягом одного року з дня впровадження другого рівня. Якщо така пропозиція залишиться без змін, то український другий рівень буде одним із найбільших у регіоні.

Нове законодавство визначає, зокрема, такі макрофінансові та інституційні передумови впровадження другого рівня: (а) збалансованість бюджету Пенсійного фонду для уникнення дефіциту пенсійної системи, (б) протягом двох останніх років перед впровадженням другого рівня ВВП щороку має збільшуватися не менш як на 2%, (с) створення установ для нагляду за функціонуванням накопичувальної системи, (d) створення ринку недержавного пенсійного забезпечення у країні, (е) забезпечення виплати мінімальних пенсій на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум.

<sup>115</sup> Коефіцієнт залежності – це кількість осіб, які одержують пенсійне забезпечення (з певної пенсійної схеми), поділена на кількість працівників, які платять внески до тієї ж схеми на певний момент часу.



**4.8 Хоча другий рівень ще треба впровадити, проте деякі зміни параметрів першого рівня системи, визначені законом 2003 року, уже відбулися у 2004 році. Ці зміни включають таке:**

- (a) збільшення розміру пенсій тим особам, які добровільно відклали свій вихід на пенсію на пізніший термін. Величина збільшення розміру пенсій за віком коливається від 3% за один рік відстрочки виходу на пенсію до 85% – за десять років відстрочки;
- (b) розмір пенсій за кожен рік стажу (при виході на пенсію) становить 1% від зарплати (раніше ця цифра становила 2,2% для чоловіків і 2,75 — для жінок);
- (c) індексація пенсій за темпами інфляції<sup>116</sup> плюс підвищення розміру пенсій на коефіцієнт, який відповідає принаймні 20% темпів зростання зарплати (попередні індексації здійснювалися на тимчасовій основі);
- (d) граничний розмір оподаткованої зарплати (внеску) дорівнює семикратному середньому заробітку (попередній граничний розмір був меншим за двократний середній заробіток по країні);
- (e) розрізнення інвалідності, пов'язаної з нещасними випадками на виробництві, та інших форм інвалідності;
- (f) визначення пенсій по інвалідності як відсоток від прогнозованих пенсій за віком, а не як відсоток від зарплати;
- (g) літні люди, які не мають права на трудову пенсію, одержують виплати не з Пенсійного фонду, як це було раніше, а з системи соціальної допомоги, фінансованої державою;
- (h) перерахунок пенсій на запит для тих осіб, які вже вийшли на пенсію, відповідно до нової формули обрахунку пенсій, яка не має фіксованого максимуму пенсійного забезпечення (сплачені пенсії). Попередній закон обмежував максимальний розмір пенсії трьома мінімальними зарплатами.

**4.9 Деякі цих заходів привели до підвищення пенсійних виплат.** По-перше, як зазначено вище, новий закон дозволив тим особам, які вже вийшли на пенсію, перерахувати їхню пенсію, виходячи з нової формули, яка не передбачає фіксованого максимуму пенсійного забезпечення (див. пункт 4.8, h).<sup>117</sup> Завдяки цьому перерахунку сукупні пенсійні витрати протягом перших трьох кварталів 2004 року підскочили приблизно на 20%.

**4.10 За два місяці два місяці до президентських виборів відбулося значне підвищення мінімальної пенсії.** Усі пенсії, менші за встановлену законом уявну суму під назвою "прожитковий мінімум", було піднято до цієї планки (яка є вищою за мінімальну зарплату), що призвело до різкого збільшення пенсійних виплат в останньому кварталі 2004-го і в 2005 році.<sup>118</sup> Понад 12 мільйонів українських пенсіонерів почали одержувати пенсії на рівні цього "прожиткового мінімуму".<sup>119</sup> До цієї зміни співвідношення мінімальної пенсії до середньої зарплати становило 18%. Після неї рівень мінімальної пенсії (49%) став високим. Він набагато перевищує рівні мінімальної пенсії, які ми бачимо в більшості інших країн (див. таблицю 4.2).

<sup>116</sup> Та частина доходу, яка є нижчою за прожитковий мінімум, підлягає індексації за темпами інфляції, тоді як та частина доходу, яка перевищує прожитковий мінімум, зовсім не одержує компенсації.

<sup>117</sup> Попередній закон обмежував максимальний розмір пенсії трьома мінімальними зарплатами.

<sup>118</sup> Концепція "прожиткового мінімуму" докладно обговорюється у Додатку 4.2. Рішення, прийняте у вересні 2004 року, — це Постанова Кабінету Міністрів України № 1215.

<sup>119</sup> Для більшості малозабезпечених працівників (а вони становлять основну масу платників внесків) це означало до 200% ставки заміщення.

**Таблиця 4.2. Рівні мінімальної пенсії у порівнянні з середньою нетто-зарплатою, у %**

<b>Країна</b>	<b>Відсоток</b>	<b>Країна</b>	<b>Відсоток</b>
Бельгія	30	Канада	14
Чеська Республіка	12	Ірландія	30
Франція	29	Японія	19
Угорщина	21	Корея	30
Люксембург	42	Нідерланди	34
Іспанія	33	Нова Зеландія	38
Швейцарія	19	Норвегія	18
Великобританія	15	США	19
Болгарія	16	Латвія	33
<b>Україна</b>	<b>49</b>	Польща	25

*Примітка:* За останні роки.

*Джерело:* Світовий банк.

**4.11 Внаслідок цих змін пенсійні витрати у 2004 та 2005 роках радикально зросли разом з дефіцитом Пенсійного фонду.** Пенсійні виплати збільшилися з 9 відсотків ВВП у 2003 році до 11,4 відсотка у 2004 році. Ця тенденція продовжилася і досягла рекордного рівня у 15,3 відсотка ВВП в 2005 році. Такий високий, навіть за європейськими стандартами, коефіцієнт неминуче призвів до збільшення дефіциту, який досягнув 3,3 у 2005 році (див. таблицю 4.3). Зрештою цей фінансовий розрив покрили за допомогою трансфертів, які надійшли до Пенсійного фонду з державного бюджету.

**4.12 Негативні фінансові наслідки збільшення мінімальної пенсії було частково подолано у березні 2005 року за допомогою внесених до закону поправок.** До цих поправок входили, зокрема, такі: (i) часткова відміна зарплатного компонента при проведенні індексації мінімальної пенсії<sup>120</sup>; (ii) відміна правила, яке дозволяло підвищувати мінімальну пенсію на 1% за кожен додатковий рік роботи понад трудовий стаж у 20/25 років для жінок і чоловіків відповідно; (iii) відміна правила, яке дозволяло збільшувати додаткові платежі спеціальним категоріям пенсіонерів на підставі збільшення мінімальної пенсії. За оцінками, ці заходи дали економію витрат у розмірі приблизно 1,5 відсотка ВВП.

<sup>120</sup> Спершу закон про пенсійну реформу передбачав коригування пенсій з урахуванням цін, а також збільшення усіх пенсійних платежів на 20% від номінального зростання зарплати у тому році, який передував такому коригуванню (так званий зарплатний коефіцієнт коригування). Часткове коригування пенсій з урахуванням темпів зростання середньої зарплати, введене у 2005 році, означає, що (i) пенсії збільшуються на різницю між інфляцією та зарплатними коефіцієнтами коригування; (ii) пенсії підлягають збільшенню з урахуванням зростання зарплати, тільки коли інфляційний коефіцієнт коригування є нижчим, ніж згаданий зарплатний коефіцієнт коригування.

**Таблиця 4.3. Структура бюджету пенсійної системи, у млрд. грн., 2003-2005 рр.**

	2003	2004	2005	2006 <sup>1/2</sup>
Доходи від податку на зарплату (включаючи державних службовців)	22.8	31.4	42.8	49.4
Трансферти у ПФУ з різних джерел,	2.1	6.2	22.9	
<i>з яких;</i>				
Державний бюджет,	1.9	6	22.6	18.5
<i>з якого:</i>				
регулярні платежі (1)	1.9	2.2	6.7	8
покриття дефіциту	0	3.8	15.9	10.5
Фонд страхування на випадок безробіття	0.1	0.1	0.1	
Фонду соц. страх. від нещасних випадків на виробництві та проф. захворювань	0.1	0.1	0.1	
Сукупні доходи ПФУ	26.7	39.8	66.3	
Сукупні витрати ПФУ	24.5	39.2	64.1	68.3
Дефіцит/надлишок,	0	3.2	13.7	8.3
<b>включаючи</b>				
запас, який переходить на наступний фінансовий рік	2.2	0.6	2.2	2.1
<b>Сукупні витрати ПФУ, % ВВП,</b>	<b>9.2</b>	<b>11.4</b>	<b>15.3</b>	<b>14.2</b>
<b>Дефіцит, % ВВП</b>	<b>0</b>	<b>0.9</b>	<b>3.3</b>	<b>1.7</b>

Примітка: в 2004 році державний бюджет взяв на себе повну відповідальність за фінансування спеціальних пенсійних програм (напр., спеціальних пенсій для державних службовців, соціальних пенсій для людей, які ніколи не працювали, доплат ветеранам війни і праці, донорам крові, жертвам політичних репресій, мешканцям гірських районів, вченим, одержувачам пенсій за заслуги, жертвам Чорнобиля, військовослужбовцям та іншим категоріям).

1/ Ця статистика спирається на макропрогнози, що обговорюються у главі 6 у консервативному сценарії.

Джерело: Міністерство праці, Міністерство фінансів.

**4.13 Заходи, спрямовані на економію витрат і впроваджені у 2004-му та в березні 2005 року, не охопили деяких важливих проблем.** Наприклад, вони не зачепили питання обов'язкового пенсійного віку, який і дотепер становить 55 років для жінок і 60 — для чоловіків. Такий пенсійний вік є значно меншим, ніж в ЄС та інших країнах ОЕСР. Поза увагою залишилися й деякі інші питання: (i) подовження періоду сплати внесків, який зараз в Україні є дуже коротким;<sup>121</sup> (ii) включення фізичних осіб, які сплачують фіксований сільськогосподарський податок (ФСП) та перебувають на спрощеній системі оподаткування, до системи сплати повних внесків; (iii) ставлення до працюючих пенсіонерів; (iv) кілька питань, пов'язаних із доходами, які описано у главі 2.

**4.14 Урядова стратегія просування пенсійної реформи матиме позитивний вплив на збалансованість системи.** Щоб створити можливості для реалізації давно запланованої (і затвердженої) пенсійної реформи, у грудні 2005 року уряд затвердив стратегічний план під назвою "Стратегія розвитку пенсійної системи на період 2006—2016 років". Цей документ передбачає ліквідацію дефіциту Пенсійного фонду до 2008 року і впровадження другого рівня обов'язкового пенсійного страхування у 2009 році чи раніше, якщо стратегічні заходи матимуть більш відчутний фінансовий вплив.<sup>122</sup> Паралельно із цим Президент та уряд висунули свою концепцію скорочення ставок податку на зарплату приблизно на 20% у середньостроковій перспективі. У Вставці 4.3 стисло подано стратегію розвитку пенсійної системи.

<sup>121</sup> Мінімальний період сплати внесків для отримання права на пенсію з інвалідності, пенсії у разі втрати годувальника або на мінімальну пропорційно зменшену пенсію за віком складає 5 років.

<sup>122</sup> Недавно уряд обговорював впровадження другого рівня у 2008 році, і з ним було домовлено, що в цьому дослідженні за основу для моделювання пенсійної системи братиметься саме цей рік.

#### Вставка 4.3. Основні особливості урядової Стратегії розвитку пенсійної системи

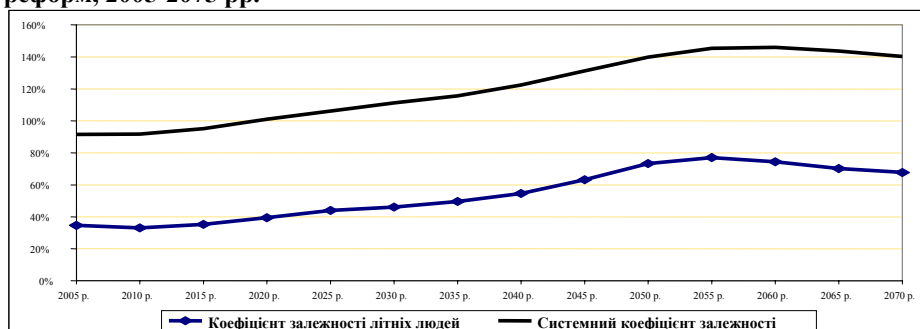
Прийняття урядової стратегії є важливим кроком на шляху реформування пенсійної системи за типом багаторівневої структури. Однак стратегія містить лише загальні політичні положення і не конкретизує змін у деяких параметрах пенсійної системи. До ключових політичних заходів, перелічених у стратегії, належать, зокрема, такі: (i) введення єдиного внеску на соціальне страхування, (ii) зміцнення зв'язку між рівнем пенсій, тривалістю страхового стажу та сплаченими внесками, (iii) вдосконалення механізму виплат пенсій працюючим пенсіонерам з урахуванням їхньої заробітної плати, (iv) перегляд списку професій, які мають право на достроковий вихід на пенсію, (v) запровадження загальнообов'язкового державного пенсійного страхування для військовослужбовців та інших осіб, для яких законодавством не передбачено сплати внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, (vi) удосконалення механізму індексації пенсій та їхнього підвищення відповідно до зростання середньої заробітної плати, (vii) створення адміністративної системи для другого рівня пенсійної системи, (viii) впровадження другого рівня пенсійної системи, (ix) стимулювання виплати зарплат і пенсій через банківські установи, (x) внесення до колективних договорів та галузевих угод норми щодо розміру заробітної плати, з якої сплачуються внески на соціальне страхування, та встановлення відповідальності за недотримання цієї норми; (xi) створення системи електронного звітування роботодавців про сплату страхових внесків; (xii) після 2010 року перегляд пенсійного віку відповідно до зростання тривалості життя; (xiii) переведення дострокових пенсій і пенсій, що призначаються на пільгових умовах, із солідарної системи до накопичувальної. Однак у стратегії не міститься конкретних подробиць впровадження цих політичних заходів. До того ж зміни у деяких вищезгаданих сферах, зокрема у тих, що пов'язані з витратами, є мінімальними, а тому матимуть обмежений вплив.

**4.15 Більшість запропонованих заходів стратегії зосереджена на збільшенні пенсійних доходів, а не на стримуванні великих пенсійних видатків.**<sup>123</sup> Більшість із зазначених у документі заходів із поліпшення збирання доходів спрямована у правильному напрямку (див. главу 2). Однак у Стратегії вказано лише кілька заходів зі скорочення пенсійних видатків. У цій главі найбільш значущі реформи, передбачені стратегією, аналізуються й оцінюються з точки зору їхнього фінансового впливу.

**4.16 Старіюче населення у поєднанні з достроковим виходом на пенсію — ось ті фактори, що й надалі загрожуватимуть фінансовій стабільності системи.** Важливо, щоб політики не тільки вживали заходів для скорочення короткострокового дефіциту солідарної пенсійної системи, але й впроваджували комплексні заходи для її підготовки до несприятливих довгострокових демографічних змін. Україна має старіюче населення, чисельність якого скорочується. Натомість зростає середня тривалість життя, а рівень народжуваності залишається низьким. Разом із рештою Європи Україна відчує швидке старіння свого населення. Найбільш очевидним наслідком цього для пенсійної системи є зростання коефіцієнта залежності (який уже нині є найбільшим серед країн, що знаходяться у перехідному періоді). За прогнозами, системний коефіцієнт залежності в Україні збільшуватиметься з 92% у 2005 році аж до 140% — у 2050-му; нинішня щедрість щодо дострокового виходу на пенсію і значне падіння кількості активних платників внесків тільки сприятимуть збільшенню цього коефіцієнта (див. Рис. 4.1).

<sup>123</sup> Однак жоден із запропонованих заходів поліпшення доходної частини не зачіпає спрощеного режиму оподаткування, який дозволяє малим підприємствам і фізичним особам-підприємцям платити значно менші, ніж у звичайній системі, внески (див. главу 2).

**Рисунок 4.1. Коефіцієнт залежності літніх людей та системний коефіцієнт залежності за відсутності реформ, 2005-2075 рр.**



	2006 p.	2025 p.	2050 p.	2075 p.
Середня тривал. життя при народж., чол.	62,3	66	70	72
Середня тривал. життя при народж., жін.	73,5	76	80	82
Загальний показник народжуваності	1,15	1,5	1,85	1,85

### С. ОПИС ВАРІАНТІВ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ

4.17 Із запровадженням другого рівня внески у перший (солідарна система) скоротяться, тож необхідні подальші політичні зміни у першому рівні, щоб контролювати витрати. В Україні необхідно й надалі скорочувати пенсійні витрати, щоб одержати збалансовану солідарну пенсійну систему та компенсувати відплив коштів на другий рівень. Для такого скорочення у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі можна вдаватися до різноманітних заходів; найбільш здійсненні з них вміщено у Таблиці 4.4. У цьому розділі детально роз'яснюється, про які стратегічні заходи може йтися, що вони передбачають, як у міжнародному порівнянні виглядають нинішні характеристики української пенсійної системи, і чому вони важливі для її стабільності. У наступному розділі (розділ D) цієї глави зроблено оцінку фінансового впливу ключових заходів відповідної до змін, запланованих у рамках урядової стратегії, та згідно з рекомендаціями цього звіту. Хоча деякі варіанти проведення реформи, викладені у Вставці 4.4, описано в урядовій стратегії, проте їхній фінансовий вплив, як свідчать обговорення й оцінки з наступного розділу, залежатиме від специфіки заходів (тобто, коли саме починається впровадження, якими — мінімальними чи сміливими — будуть зміни параметрів, на які спрямовано ці заходи).

**Вставка 4.4. Стислий зміст окремих варіантів проведення реформи (зміни параметрів для заощадження ресурсів системи)**

- Підвищення віку виходу на пенсію.
- Подовження періоду сплати пенсійних внесків, який дає право на мінімальну пенсію.
- Призупинення збільшення пенсійного забезпечення до рівня прожиткового мінімуму, якщо пенсіонер продовжує працювати.
- За рахунок адресності (перевірка потреби у мінімальній пенсії) встановлення більш жорстких критеріїв для одержання мінімальної пенсії.
- Відміна чи, принаймні, скорочення прав на достроковий вихід на пенсію та привілейованих пенсій для певних професійних груп.
- Переведення осіб, які зараз перебувають на спрощеній системі оподаткування, на сплату внесків у повному обсязі.
- Індexація пенсійних виплат за темпами інфляції.
- Диференціація мінімальних пенсій за рахунок збільшення винагород за додаткові роки сплати

внесків поза стажем у 30 років для жінок і 35 років для чоловіків.

## Підвищення пенсійного віку

4.18 **Вік виходу на пенсію є одним з найбільш важливих параметрів для визначення витрат пенсійної системи.** Він безпосередньо впливає на кількість років, протягом яких сплачується пенсійне забезпечення, а також на кількість років, протягом яких працівники роблять внески до пенсійної системи. Вищий вік виходу на пенсію також скорочує кількість нових пенсіонерів і збільшує лави робочої сили. Пенсійний вік в Україні є низьким за стандартами країн Західної Європи, Східної Європи та ОЕСР.

4.19 **Крім того, більшість центральноєвропейських країн після вступу до ЄС підвищили у себе вік виходу на пенсію принаймні до 62 років для чоловіків і до 57 — для жінок.** У деяких випадках вони планують і подальше підвищення пенсійного віку, щоб забезпечити фінансову стабільність своїх систем (див. Таблицю 4.5). В Україні жінки можуть розраховувати на виплату пенсій протягом майже 25 років після виходу на пенсію (цифра наведена на підставі тривалості життя після виходу на пенсію), тоді як звичайним періодом одержання пенсій будь-де в інших країнах є приблизно 15-річний період. Таким чином, одним із найменш обтяжливих шляхів приведення пенсійної системи до довготривалої рівноваги є підвищення пенсійного віку жінок. Чоловіки, маючи меншу тривалість життя і вищий пенсійний вік, одержують пенсійні виплати в середньому протягом 15—16 років. У міру збільшення тривалості їхнього життя пенсійний вік слід також підвищити.

**Таблиця 4.4. Обов'язковий пенсійний вік в окремих країнах ЄС, Центральної та Східної Європи, ОЕСР та СНД**

Країна	Чоловіки	Жінки	Країна	Чоловіки	Жінки
Албанія	65	60	Австрія	65	60
Хорватія	65	60	Данія	67	67
Республіка Кіпр	65	65	Фінляндія	65	65
Естонія	63	63	Франція	60	60
Угорщина	62	62	Німеччина	65	65
Литва	62,5	60	Греція	65	60
Македонія	64	62	Ірландія	65	65
Польща	65	60	Італія	65	60
Румунія	65	60	Японія	65	65
Слованська Республіка	65	60	Норвегія	67	67
Словенія	63	61	Португалія	65	65
Росія	60	55	Іспанія	65	65
Туреччина	60	58	Швеція	65	65
Казахстан	63	58	Великобританія	65	60
<b>Україна</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	США	65	65

Джерело: Світовий банк.

## Подовження періоду сплати пенсійних внесків, який дає право на мінімальну пенсію

4.20 **Нині діючий період сплати внесків в Україні є коротким.** Законодавство вимагає, аби жінки сплачували пенсійні внески протягом 20, а чоловіки – протягом 25 років, і тоді вони матимуть право на мінімальну пенсію. Хоча цей параметр і стоїть у черзі на реформування, у минулому, коли гарантована мінімальна пенсія встановлювалася на низькому рівні (наприклад, 20% від середньої зарплати), він не завдавав значної шкоди фінансовому стану пенсійної системи. Однак підвищення мінімальної пенсії до рівня прожиткового мінімуму, що означало підняття її до 49% від середньої зарплати у 2005 році (або до 120% від мінімальної зарплати), перетворило короткий період сплати внесків на істотну загрозу для стабільності пенсійної системи.

## **Призупинення збільшення пенсійного забезпечення, якщо пенсіонер продовжує працювати**

4.21 Багато країн призупиняють виплату пенсій із солідарної системи тим особам, котрі продовжують працювати. Така політика в Україні не проводиться. До 20% пенсіонерів повідомляють, що вони продовжують працювати і водночас одержують пенсію, але фактична статистика працюючих пенсіонерів є вищою. До того ж працюючі пенсіонери в Україні, так само як і працівники непенсійного віку, мали право на підвищення пенсій до рівня мінімальної пенсії. У коротко- та середньостроковій перспективі уряду слід розглянути можливість призупинення для працюючих пенсіонерів такого додаткового підвищення пенсій до рівня прожиткового мінімуму. Сукупний дохід працюючих пенсіонерів майже завжди вищий за прожитковий мінімум. Більше того, основна маса цих пенсіонерів не належить до найменш забезпечених чи бідних верств. А ті, які належать, мають право на цільову соціальну допомогу для бідних. Насправді, використання мінімального прожиткового рівня як основи для розрахунку пенсій стосується усіх пенсіонерів і змішує питання соціального страхування із питанням соціальної допомоги. Малозабезпечені пенсіонери повинні охоплюватися програмами соціальної допомоги, їхнє становище не можна поліпшувати за рахунок підвищення мінімального рівня в усій пенсійній системі, що видається надто дорогим і несправедливим кроком.

## **Адресний підхід при підвищенні пенсій до рівня прожиткового мінімуму**

4.22 Значне підвищення мінімальної пенсії значно зменшило зв'язок між пенсійним забезпеченням та пенсійними внесками. Завдяки збільшенню мінімальної пенсії нинішня система виплачує однакові пенсії (принаймні на рівні прожиткового мінімуму) більш як 95% пенсіонерів. Аргумент щодо скорочення бідності, який використовувався при впровадженні такої політики, втрачає свою силу через повну відсутність адресності. Крім того, слід пам'ятати, що, згідно з даними обстеження бюджету домогосподарств України, пенсіонери не належать до найбідніших людей держави. Застосовуючи адресний підхід (наприклад, перевірку нужденності), можна досягти важливої економії у системі, не урізуючи виплат біднішим одержувачам (див. Вставку 4.5).

### **Вставка 4.5. Проста й економічно ефективна стратегія адресного підходу до збільшення пенсій малозабезпеченим пенсіонерам**

Найбільш дієвим й економічно ефективним способом усунення бідності в рамках пенсійної системи, що має на меті спрямувати адресну допомогу саме малозабезпеченим пенсіонерам, є проведення перевірки на нужденність. Адресний підхід можна впровадити у такий спосіб. Одержувачів пенсій можна поділити на чотири різні групи. Перша і найбільша (одна п'ята пенсіонерів) складається з пенсіонерів, які проживають самотньо. Для них пенсія, найвірогідніше, буде головним джерелом доходу. Друга група, до якої входить одна шоста пенсіонерів, — це подружні пари, які живуть разом; подружжя зазвичай одержує дві пенсії. До третьої групи входять домогосподарства, в яких проживає кілька поколінь, включаючи пенсіонерів, і жоден член сім'ї, крім пенсіонерів, не заробляє грошей (ці домогосподарства зазвичай складаються з пенсіонерів, дітей та інвалідів) — це дуже мала група (приблизно 1%). Й остання група, на яку припадає майже 40% українських домогосподарств з пенсіонерами, — це домогосподарства, в яких проживає багато поколінь і принаймні один член домогосподарства є його годувальником. У цій останній групі важливо взяти до уваги, що значущість пенсії для доходу домогосподарства залежить від кількості працюючих його членів, оскільки члени домогосподарства, як правило, об'єднують свої ресурси. З урахуванням цих груп адресний підхід полягатиме у тому, щоб автоматично дозволити виплату мінімальної пенсії (на рівні прожиткового мінімуму) першим трьома групам. І тільки до останньої слід буде застосувати перевірку на нужденність, що зекономить ресурси порівняно з проведенням тотальної перевірки пенсіонерів на нужденність.

<sup>1/</sup> Цей адресний підхід до підвищення мінімальної пенсії забезпечить дотримання статті 46 Конституції України у відношенні усіх українських пенсіонерів

## **Впровадження повної ставки податку для осіб, які знаходяться на ССО**

**4.23 ССО є перешкодою для розширення бази податків на зарплату (пенсійних внесків).** Нині діюче законодавство дозволяє певним категоріям працівників, як-от підприємцям-фізичним особам на ССО (і сільськогосподарським робітникам на ФСП), платити тільки фіксовану суму податку, частина якої передається до Пенсійного фонду. Але ця фіксована сума у кілька разів менша за відповідний внесок, встановлений у звичайній системі оподаткування (див. главу 2). Щоб компенсувати Пенсійному фонду втрату цього доходу, з бюджету до ПФ направляються спеціальні трансферти на покриття платежів за цими спеціальними режимами оподаткування. Фактично це субсидія, яка вносить неефективність і несправедливість у податкову систему. Прийнято рішення про поетапну відмову до 2010 року від цієї схеми для сільськогосподарських робітників, які сплачують ФСП, проте внески фізичних осіб за ССО залишаються проблемою.<sup>124</sup> Урізання цієї субсидії для осіб, які сплачують податки за тим чи іншим спеціальним режимом оподаткування, значно збільшило би ступінь участі у пенсійній системі (приблизно на 7% у наступні 10 років).<sup>125</sup>

## **D. ФІНАНСОВИЙ ВПЛИВ НЕДАВНО ВПРОВАДЖЕНИХ, ЗАПЛАНОВАНИХ І ДОДАТКОВО РЕКОМЕНДОВАНИХ ВАРІАНТІВ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ**

### **Заходи, впроваджені протягом 2005-2006 рр.**

**4.24 Протягом 2005—2006 рр. було впроваджено кілька заходів з метою заощадження фінансових ресурсів. Очікується, що вони допоможуть значно скоротити дефіцит пенсійних коштів.** Ключовим фактором, який сприяє більшій збалансованості моделі, є жорстке правило індексації, запроваджене законом про Державний бюджет України на 2005 рік. До того ж у 2006 р. замість авансового підвищення мінімального пенсійного забезпечення на початку року мінімальні пенсії мають поступово досягти рівня прожиткового мінімуму до грудня 2006-го. Закон впроваджує поквартальну індексацію мінімальної пенсії: починаючи з 350 гривень, які виплачуються у першому кварталі 2006 р., її рівень у другому та третьому кварталах зростає до 359 гривень і в останньому кварталі досягне 366 гривень. Фактично, мінімальна пенсія зростає на 8% у 2006 році, а це десь на 10 відсоткових пунктів нижче за очікуване номінальне зростання фонду заробітної плати і на 6 відсоткових пунктів нижче за очікуване номінальне зростання ВВП.

**4.25 В результаті очікується, що у 2006 році пенсійні витрати далі знизяться приблизно до 14% ВВП.** У Таблиці 4.6 показано результати моделювання можливих наслідків вжиття цих заходів. Розрахунки здійснено на підставі припущення, що подальші поправки до чинного законодавства вносити не будуть; також припускається, що ступінь участі у системі залишатиметься постійним.<sup>126</sup> Як видно з Таблиці 4.6, пенсійні витрати значно скорочуються протягом періоду, для якого розроблений прогноз. Тут знову ж таки ключовим фактором є дуже жорстке правило індексації. Однак усе це спрацює тільки за відсутності ініціатив, спрямованих на підвищення пенсій. Також передбачається, що кожного року буде застосовуватися одне й те ж

<sup>124</sup> У 2005 році розпочалося поступове впровадження встановленої законом повної ставки внеску на обов'язкове державне пенсійне страхування для сільськогосподарських підприємств, які платять фіксований податок.

<sup>125</sup> Ступінь участі у системі визначається тут як частка платників внесків, що працюють на повній ставці, в загальній кількості працівників, і дає збірну інформацію про рівень участі у ній та дотримання платіжної дисципліни.

<sup>126</sup> Згідно зі „статус-кво”-сценарієм ступінь участі у системі залишається приблизно на нинішньому рівні у 73%.



правило індексації. Через специфіку моделі ці оцінки є доволі чутливими до реальної динаміки зростання зарплат.<sup>127</sup>

**Таблиця 4.5. Моделювання пенсійних витрат без подальшого реформування параметрів пенсійної системи, 2007-2015 рр. (1)**

	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.
<b>Консервативний сценарій</b>									
Витрати як відсоток ВВП	13,5	13,0	12,6	12,2	12,0	11,7	11,5	11,3	11,0
Ставка заміщення, %	40	38	37	35	34	33	32	31	29
<b>Базовий сценарій</b>									
Витрати як відсоток ВВП	13,5	12,7	12,1	11,6	11,2	10,8	10,5	10,2	9,9
Ставка заміщення, %	38	36	34	32	30	28	27	26	24

(1) Включає вплив від впровадження повної ставки внеску для тих платників, які знаходяться на фіксованому сільськогосподарському податку. Протягом 2005—2006 рр. платники фіксованого сільськогосподарського податку мали платити 20% від повної ставки внеску на пенсійне страхування. Починаючи з 2007-го, ця частка зростатиме щорічно на 20% і досягне 100% у 2010 році. Державний бюджет узяв на себе повну відповідальність за покриття різниці і направляє трансферти до Пенсійного фонду через Міністерство аграрної політики.

**4.26 Однак впровадження другого рівня у 2008 році без жодних подальших змін у пенсійній політиці призведе до збереження пенсійного дефіциту аж до 2015 року.** Із впровадженням другого рівня дохід, що передається до цієї накопичувальної схеми, становитиме приблизно 1,3% ВВП у перший рік. Потім він постійно зростатиме до 2015-го і досягне 2% ВВП. Пенсійні витрати, зекономлені в результаті нинішньої політики індексації пенсій, до певної міри допоможуть компенсувати початковий пенсійний дефіцит, спричинений втратою внесків, направлених у другий рівень пенсійної системи. Але протягом 2007—2015 рр. урядові все ще доведеться покривати значну частину дірки у фінансуванні, скорочуючи інші державні видатки, за рахунок державного боргу та/чи збільшення тягаря на платників податків.

### **Фінансовий вплив заходів, запланованих у рамках урядової стратегії**

**4.27 У цьому розділі подано оцінку фінансового впливу трьох заходів з економії коштів, передбачених урядовою стратегією.**<sup>128</sup>

- Поступове — на шість місяців щороку, починаючи з 2010-го — збільшення пенсійного віку жінок до 60 років.
- Впровадження індексації всіх виплачуваних пенсій на 20% зростання номінальної зарплати.
- Призупинення підвищення пенсій до рівня прожиткового мінімуму для працюючих пенсіонерів (починаючи з 2007 року) і виплата їм тільки тієї частини пенсії, яка передбачена формулою.

**4.28 Очікуваним фінансовим наслідком цих трьох політичних заходів, передбачених урядовою стратегією, є створення заощаджень в середньому на рівні 0,42% ВВП щорічно у період з 2007 по 2015 рік.** Сукупні заощадження за цей період близькі до 3,8% ВВП (за

<sup>127</sup> Опис моделі див. у Додатку 4.1. У главі 7 докладно обговорюються припущення макросценаріїв, використаних при підготовці цього звіту.

<sup>128</sup> Припускається впровадження у 2008 році другого рівня зі ставкою внеску на рівні 7%, причому, згідно з припущенням, у другому рівні не братимуть участі чоловіки, яким за 50 років, і жінки, яким за 45.

консервативним макросценарієм). Заощадження починаються з 0,2% ВВП у 2007 році і зростають до 0,6 % у 2015-му. Їх обсяги дещо різняться у двох макросценаріях (див. Таблицю 4.7).

**Таблиця 4.6. Фінансові заощадження в рамках урядової стратегії, 2007-2015 рр.**

	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2007-2015 рр. (сукупні)
<b>Консервативний сценарій</b>										
Заощадження, як % ВВП	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	3,8
<b>Базовий сценарій</b>										
Заощадження, як % ВВП	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,8	3,9

**4.29 Заощаджень, що виникнуть унаслідок політичних змін у рамках урядової стратегії, не вистачить, аби компенсувати дефіцит коштів пенсійної системи у довгостроковій перспективі і знизити ставку податку на зарплату.** Урядова стратегія лише частково усуває недоліки нинішньої системи. Економія коштів, що утвориться в результаті впровадження заходів, спрямованих на скорочення витрат, є необхідним і позитивним явищем, але її недостатньо для забезпечення стабільності пенсійної системи у довгостроковій перспективі. Для прикладу, ці заходи будуть недостатніми для того, щоб слугувати противагою падінню ставки заміщення на тривалий період. До того ж вони не забезпечать достатніх фінансових можливостей для запланованого урядом скорочення ставки податку на зарплату.

#### **Фінансовий вплив рекомендованих варіантів проведення реформи (заходи зі створення фінансових заощаджень)**

**4.30 Існує потреба у додаткових заходах/реформах, аби створити у пенсійній системі необхідний фінансовий ресурс.** Урядові варто розглянути описані нижче реформи параметрів солідарної пенсійної системи (перший рівень):

- (а) До 2017 року здійснити поступове підвищення пенсійного віку жінок з 55 до 60 років, збільшуючи його на шість місяців щорічно, починаючи з 2007-го. Урядовою стратегією також передбачені відповідні реформи (йдеться про підвищення пенсійний вік жінок до 60 років, тільки починаючи з 2010 року), але ефект від такого кроку буде менш значним порівняно з тим, що рекомендується в цьому документі.
- (б) Збільшення періоду сплати внесків, необхідного для отримання мінімальної пенсії, з нинішніх 20/25 до 30/35 років стажу для жінок і чоловіків відповідно.
- (в) Призупинення автоматичного збільшення пенсійного забезпечення (до рівня прожиткового мінімуму), якщо пенсіонер продовжує працювати (цей захід також врахований урядовою стратегією).
- (г) Заміна мінімальної пенсії пільгами залежно від отримуваного доходу, котрі виплачуватимуть будь-якому пенсіонеру, дохід на члена сім'ї якого є нижчим за прожитковий мінімум.
- (е) Впровадження повної ставки податку для всіх працюючих, які перебувають на ССО.

**4.31 Запропоновані у цьому документі заходи забезпечать утричі більшу економію коштів, ніж ті, що передбачені урядовою стратегією.** Очікуваний ефект для пенсійної системи в результаті впровадження рекомендованих (додаткових) заходів становить у середньому 1,51% ВВП щорічно — з 2007 по 2015 рік. Сукупні ж заощадження коштів за цей період наближаються

до 12,3% ВВП, починаючись від 1,1 % ВВП у 2007 році і зростаючи до 1,7 % ВВП у 2015-му (див. Таблицю 4.7).

**Таблиця 4.7. Фінансовий вплив (заощадження) від впровадження рекомендованих заходів, 2007-2015 рр. 1/**

	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2007-2015 рр.
Заощадження в результаті підвищення пенсійного віку з 55 до 60 років до 2017 року, зі щорічним підвищенням на 6 місяців, починаючи з 2007 р.	0,10	0,10	0,20	0,20	0,30	0,40	0,50	0,60	0,70	2,90
Заощадження в результаті подовження періоду сплати внесків з нинішніх 20/25 років до 30/35 років для жінок і чоловіків відповідно.	0,00	0,10	0,10	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20	1,40
Заощадження в результаті призупинення підвищення пенсій до рівня прожиткового мінімуму, якщо пенсіонер продовжує працювати.	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50	0,40	0,40	0,40	4,40
Заощадження за рахунок заміни мінімальної пенсії пільгами в залежності від отримуваного доходу для будь-якого пенсіонера, дохід на члена сім'ї якого є нижчим за рівень прожиткового мінімуму.	0,40	0,40	0,40	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	0,30	3,00
Заощадження за рахунок впровадження мінімальних пенсійних внесків для працівників, які знаходяться на спрощених схемах оподаткування.	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,60
<b>Заощадження разом</b>	<b>1,10</b>	<b>1,20</b>	<b>1,30</b>	<b>1,20</b>	<b>1,40</b>	<b>1,50</b>	<b>1,50</b>	<b>1,60</b>	<b>1,70</b>	<b>12,30</b>

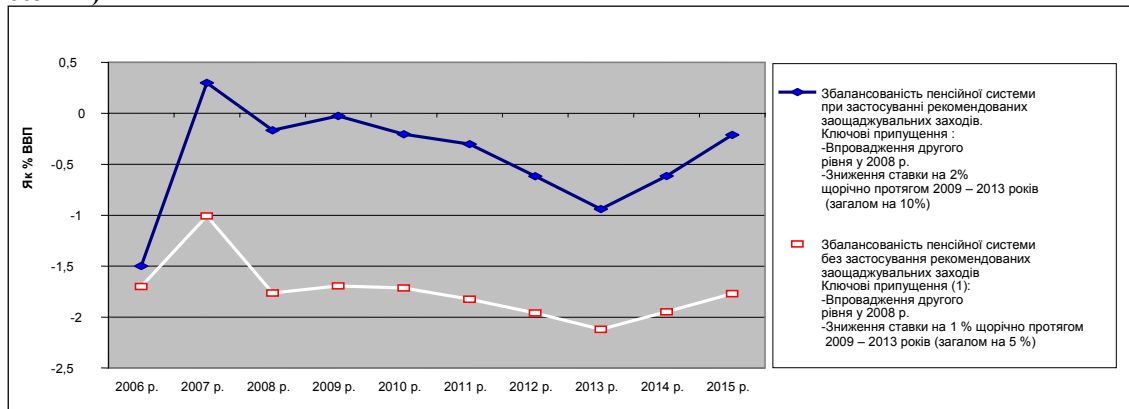
1/ Підрахунки на основі „базового” макросценарію (докладний опис цього макросценарію див. у главі 6).

**4.32 Зниження ставки внеску може призвести до великого дефіциту коштів, якщо таке зниження не буде супроводжуватися рекомендованими заходами із забезпечення заощаджень у системі і паралельними ключовими реформами.** Як зазначено у главі 2, скорочення ставки внеску повинно супроводжуватися кількома реформами, спрямованими на розширення бази податкових надходжень і поліпшення дотримання вимог законодавства, щоб уникнути великих втрат доходу. Сюди входять такі реформи, як об'єднання страхових фондів під дахом Пенсійного фонду (запровадження у середньостроковій перспективі єдиної ставки), реформа спрощеної системи оподаткування і загальне посилення координування діяльності страхових фондів та ДПА. До того ж уряду слід розглянути можливість зниження ставки тільки після або паралельно з впровадженням другого рівня пенсійної системи (тобто коли буде встановлено міцніший зв'язок між внесками і пенсіями). На рис. 4.2 показано прогнози щодо збалансованості пенсійної системи за двома різними сценаріями. В одному сценарії рекомендовані заходи не впроваджуються, а зниження ставки на 5 % відбувається за 5 років (1 % щорічно з 2009 року по 2013 рік).<sup>129</sup> На діаграмі видно, що цей прогноз показує більший дефіцит коштів. В іншому сценарії рекомендовані заходи впроваджуються, а ставка знижується навіть суттєвіше (на 10 %) за 5 років (2 відсотки щорічно з 2009 року по 2013 рік).<sup>130</sup> Довгострокові прогнози за цим сценарієм показують, що після 2015 року система матиме надлишок коштів навіть при значному зменшенні ставки внеску. Хоча це лише два сценарії з багатьох можливих, проте вони висвітлюють те, наскільки чутливо пенсійна система реагує і на рекомендовані заощаджувальні заходи, і на скорочення ставки внеску.

<sup>129</sup> На додаток до цих припущень у дані прогнози вбудовані припущення „консервативного” макроекономічного сценарію. Див. главу 6, щоб докладно ознайомитися з повним комплексом припущень і обговорень сценаріїв, змальованих у цьому звіті.

<sup>130</sup> На додаток до цих припущень у дані прогнози вбудовані припущення „базового” макроекономічного сценарію. Див. главу 6, щоб докладно ознайомитися з повним комплексом припущень і обговорень сценаріїв, змальованих у цьому звіті.

**Рисунок 4.2. Оцінки збалансованості пенсійної системи, 2006-2015 рр. (з рекомендованими заходами та без них)**



Джерело: на основі прогнозу, підготовленого із використанням української пенсійної моделі, що була спільно розроблена урядом України, Національною академією наук України та Світовим банком.

## Е. ВИСНОВОК

**4.33 Хоча заходи уряду позитивно впливають на загальний баланс пенсійної системи, вони є недостатніми для впровадження другого рівня, скорочення ставок страхових внесків і забезпечення тривалої фіскальної стабільності системи. Однак здійснення рекомендованих заходів є нагально необхідним.** Обсяг заощаджень, отриманих внаслідок їхньої реалізації, випереджатиме обсяг доходів, що передаватимуться другому, накопичувальному рівню, що дозволить здійснити фінансово більш спокійний перехід до нової пенсійної системи. Ці заощадження також забезпечують більше фінансових можливостей для зниження ставки податку на зарплату, що є важливою для України політичною реформою. Крім того, хоча більш довгострокові прогнози показують, що система відновить свою рівновагу після 2015 року (або вже у 2011-му, якщо не знижуватиметься ставка податку), політикам слід подумати про триваліший період (після 2015 р.). Коефіцієнт залежності, який зростає внаслідок старіння населення, низького пенсійного віку та численних передбачених законом випадків дострокового виходу на пенсію, несе в собі серйозний ризик для довготривалої стабільності системи. Рекомендовані у цьому документі заходи спрямовані на пом'якшення таких ризиків.

**4.34 Зрештою, рекомендовані реформи покликані захистити найбільш вразливих пенсіонерів і відповідають міжнародній практиці.** Оскільки у запропонованих заходах передбачено адресний підхід, ці зміни захистять найбільш вразливих пенсіонерів. Рекомендовані реформи є вирішальними у забезпеченні життєздатності системи для нинішніх і майбутніх пенсіонерів. До того ж вони є продовженням тієї ж реформаторської стежки, якою йшли країни з подібними проблемами, що приєдналися до ЄС (наприклад 8 країн-нових членів ЄС) та інші країни-члени ЄС та ОЕСР.

## 5. КАПІТАЛЬНЕ БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ

### А. ВСТУП

5.1 Стратегія формування сприятливого для державних інвестицій фіскального середовища залишатиметься незавершеною, поки не буде вдосконалено процес складання бюджету капітальних видатків. Державні інвестиції є важливою складовою економічного зростання та досягнення Україною цілей розвитку. Однак державні капітальні видатки в країні дедалі більшою мірою нагадують субсидування підприємств, а не інвестиції в основний капітал. До того ж для капітальних вкладень не встановлено цілей, які відповідали б заявленим пріоритетам (план заходів "Україна – ЄС"). Значного виграшу в ефективності (та оптимальному використанні створеного фіскального простору) можна досягти шляхом вдосконалення процесів планування, формування, розподілу і нагляду за капітальними видатками (включаючи експлуатаційні, а також видатки на технічне обслуговування).

5.2 В Україні кілька компонентів формального процесу формування бюджету, пов'язаного з капіталовкладеннями, добре структуровані і їх окремі елементи відповідають належній практиці. Так, розпорядники бюджетних коштів і їхні програми є одиницями для аналізу капітальних вкладень, і розпорядники бюджетних коштів вибирають проекти в межах своїх річних бюджетних лімітів. Однак процес складання бюджету капіталовкладень в Україні має також низку недоліків і слабо інтегрується в загальний бюджетний процес. Цей недолік поширюється на фінансовані міжнародними донорами інвестиційні програми, які повною мірою не враховуються в бюджеті та здійснюються з використанням паралельних систем обліку, закупівель та моніторингу.

5.3 На належному рівні не здійснюються оцінка та розгляд проектів до їх відбору, немає адекватної бази даних про основні фонди і затверджені проекти, слабким залишається моніторинг використання проектів. Почасти це пояснюється відсутністю координації функцій між міністерствами економіки та фінансів. Серед основних недоліків при розробці проектів — відсутність лімітів на капітальні та поточні видатки на багаторічну перспективу; відсутність центрального реєстру активів (включаючи реєстр стану активів), який використовувався б під час планування витрат на технічне обслуговування та відновлення активів, та відсутність стратегічних планів для розпорядників бюджетних коштів. Постійною проблемою є також неповне виконання програми капіталовкладень; ця проблема пов'язана з бюджетним процесом, який надає перевагу фінансуванню нових проектів, а не тих, які вже виконуються. Крім того, схоже, що витрати на технічне обслуговування не відповідають обсягу набутих активів і вимогам щодо їх обслуговування. Проблеми з економічним аналізом рентабельності капіталовкладень мають також і галузеві міністерства. Аналітична спроможність більшості міністерств щодо оцінки проектів, внутрішнього контролю та нагляду за проектами є дуже слабкою.

5.4 Основні рекомендації щодо вдосконалення бюджетування капітальних видатків: (i) встановити ліміти на сукупні витрати і на витрати розпорядників бюджетних коштів (включаючи капітальні та поточні витрати) на тривалий (багаторічний) період і запровадити багаторічні галузеві стратегії /планування для всіх розпорядників бюджетних коштів; (ii) для кожного розпорядника бюджетних коштів створити базу даних про основні фонди та їхній стан; (iii) міністерства фінансів та економіки повинні спільно з розпорядниками бюджетних коштів протягом року здійснювати ретельніший нагляд за впровадженням програми капіталовкладень, щоб прослідкувати за її виконанням, виявити й усунути наявні недоліки; (iv) міністерства фінансів

та економіки мають створити робочу групу, яка розглядатиме всі аспекти бюджетних капіталовкладень – від їх ідентифікації до реалізації, та підготувати звіт із пропозиціями про внесення змін до цього процесу; (v) міністерство фінансів має вивчити, наскільки процедури виконання поточного бюджету адекватні програмам капіталовкладень, і подбати про те, щоб вони не призводили до недовиконання запланованого обсягу капіталовкладень, (vi) щорічні аудити процесів внутрішнього контролю управління програмами капіталовкладень з боку розпорядників бюджетних коштів слід проводити доти, доки показники у цій сфері не поліпшаться.; та (vii) донорська допомога повинна поступово інтегруватися в урядові системи УДФ, при цьому такі системи мають бути модернізовані до рівня визнаних у світі фідуціарних стандартів і повинні примушувати донорів координувати між собою їхню допомогу більш ефективно та спрямовувати свою підтримку у відповідності до пріоритетів уряду.

5.5 У цьому розділі зроблено огляд масштабів капіталовкладень в Україні та тенденцій у цій сфері. Далі проаналізовано ключові елементи життєздатності системи управління основними фондами; отримані висновки дають змогу краще зрозуміти особливості функціонування тієї системи, яка існує на сьогодні. Однак розгляду усіх цих питань передусе обговорення термінології, необхідне для кращого розуміння теми.

## **В. ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КАПІТАЛЬНІ ВКЛАДЕННЯ»**

5.6 **Органи влади в різних країнах можуть по-різному визначати термін “капітальні вкладення”.** Термін “капітальні видатки” вживається, як правило, тоді, коли йдеться про матеріальні активи, строк експлуатації яких перевищує один рік. Однак він охоплює також поліпшення стану основних фондів або реабілітацію матеріальних активів, які подовжують строк експлуатації активів (на відміну від ремонту чи технічного обслуговування, які забезпечують функціональність активів протягом планового часу їх експлуатації). Іноді капітальні вкладення ототожнюються з інвестиційними видатками або видатками розвитку, користь від яких можна буде отримувати впродовж багатьох майбутніх років. Якщо виходити з цього визначення, то до державного бюджету можуть включатися матеріальні активи, які перебувають у користуванні держави (наприклад, адміністративні будівлі), матеріальні активи, які мають характер суспільних благ і, крім того, сприяють розвитку приватного сектора (наприклад, автошляхи, водопровідні системи), та нематеріальні активи (такі як освіта, наукові дослідження). Розмежувати інвестиційні та неінвестиційні видатки може виявитися досить складно, і коли в процесі складання річного бюджету інвестиційним видаткам надається перевага, то майже всі видатки, незалежно від того, є вони поточними чи ні, врешті-решт класифікуються як інвестиційні. Кожен уряд встановлює певний критерій, вибраний на власний розсуд, який розмежовує капітальні видатки і поточні. Для бюджетних цілей слід розрізняти капітальні видатки та поточні (чи експлуатаційні). Поточні видатки – це закупівля активів, які мають бути використані протягом одного року, незалежно від їхнього обсягу. Малі видатки (наприклад, менші за 25 000 дол. США) належать до поточних, незалежно від терміну використання.

5.7 У чинному законі України про державний бюджет капітальні видатки у грошовому виразі не визначаються. Закон про Державний бюджет України на 2006 рік вимагає поділу видатків державного бюджету на експлуатаційні видатки та видатки розвитку, а видатки розвитку, у свою чергу, мають включати: (i) фінансування виробничих і невиробничих капітальних вкладень; (ii) фінансування реструктуризації в національній економіці та (iii) субвенції та інші видатки споживання, пов’язані з розширенням виробництва. Бюджетний кодекс, прийнятий у 2001 році, цього розмежування не проводить, однак вимагає використання економічної класифікації, у тому числі окремого визначення капітальних видатків, і встановлює, що капітальні вкладення з

бюджетів місцевих органів влади призначаються на: (і) погашення основних сум боргів (Крим), (іі) капітальні інвестиції та (ііі) силові структури автономії (Крим).<sup>131</sup>

**5.8 У ролі бази для класифікації видатків державного бюджету в Україні використовується статистика державних фінансів (СДФ) МВФ, схвалена в 1996 році.** У СДФ-1996 капітальні видатки визначаються так: “Капітальні видатки. Видатки на придбання землі, нематеріальних активів, державних цінних паперів і нефінансових активів невійськового призначення, вартість яких вища за мінімальну і які використовуватимуться в процесі виробництва більш ніж один рік, а також видатки на капітальні субсидії. Капітальні видатки часто виокремлюються (іноді разом із певними видами надходжень) в окремий розділ або в статті руху капіталів бюджету, або в абсолютно окремий бюджет для капітальних видатків. Отже, це капіталовкладення за бюджетні кошти. Однак, інколи таке розмежування може здійснюватися за іншими критеріями”. Хоча і дозволяючи придбання нематеріальних активів і державних цінних паперів, цей документ точно не визначає суму “мінімальної вартості”, що дає країнам змогу самим встановлювати її.

**5.9 У 2002 році Україна замінила свої визначення бюджетних капіталовкладень, запровадивши поняття "бюджет розвитку".** Згідно з повідомленнями працівників Міністерства фінансів, це дало змогу об'єднати поточні і капітальні витрати у бюджеті розвитку. Незважаючи на це, визначення бюджетних даних, що використовувалися до 2002 року, не було переглянуто із застосуванням нових критеріїв, що призвело до проблем при порівнянні даних. У Вставці 5.1 наведено нинішні визначення капітальних видатків із плану рахунків Державного казначейства.

#### **Вставка 5.1. Бюджетна класифікація Державного казначейства**

Капітальні видатки (код 2000): проектування, оцінка, реконструкція, відновлення, інновація та ремонт будівель  
Придбання основного капіталу (код 2100): засоби виробництва, час експлуатації яких перевищує один рік, і вартістю понад 1000 копійок (10 грн., або приблизно 2 дол. США). Це визначення охоплює житло, меблі, обладнання, автомобілі та інші транспортні засоби.

Код 2110 – обладнання для виробничих і невиробничих цілей, включаючи транспортні засоби, комп'ютери, книжки для бібліотек, меблі для кафетеріїв, театральне обладнання, племінну худобу, садові рослини або рослини для декоративного використання, невійськові засоби.

Код 2120 – придбання об'єктів капітального будівництва.

Код 2121 – будівництво або придбання нових будівель.

Код 2122 - будівництво / придбання адміністративних об'єктів.

Код 2123 – інше.

Коди 2121—2123 охоплюють обладнання та будівельні матеріали.

Код 2130 – ремонт. Класифікація повністю залежить від розпорядника та від одержувачів бюджетних коштів. Охоплює підсистеми, такі як каналізація, протипожежна охорона та ін.

Код 2131 – витрати на заселені житлові будинки.

Код 2132 – адміністративні будівлі.

Код 2133 – інше.

Код 2140 – відновлення і реставрація. Не включає видатків на державні підприємства, які мають класифікуватися як трансферти капіталу (код 2410).

Код 2141 – реконструкція житлових будинків.

Код 2141 – реконструкція адміністративних будівель.

Код 2143 – інші види реконструкції.

Код 2144 – реконструкція об'єктів історії та культури.

Код 2200 – формування державних резервів.

Код 2300 – придбання землі та нематеріальних активів, у тому числі патентів, виплат роялті, ліцензії на комп'ютерне програмне забезпечення, інші права використання.

Код 2400 – трансферти капіталу. Гранти та трансферти, без зобов'язань.

Код 2410 – трансферти капіталу підприємствам, включаючи вищі навчальні заклади та наукові установи.

<sup>131</sup> Бюджетний кодекс України. 2001 рік, Стаття 71.

Код 2420 – трансферти субнаціонального рівня.  
Код 2430 – трансферти населенню.  
Код 2440 – трансферти капіталу за кордоном.  
Код 2450 – трансферти капіталу спеціальним фондам.

*Джерело:* План рахунків Державного казначейства, 30 вересня 2005 року, № 181, Київ.

**5.10 Важливо виробити чіткі критерії та послідовно їх використовувати, щоб порогове значення охоплювало той вид капітальних вкладень, моніторинг якого прагнуть здійснювати уряд і керівництво міністерства.** У випадку України низьке порогове значення означає, що поняття "капітальні вкладення" вводить в оману, бо охоплює багато невеликих статей, починаючи від офісних витратних матеріалів та офісних меблів і закінчуючи будівництвом доріг та шкіл. Україна повинна переглянути своє визначення капітальних витрат або принаймні регулярно розмежовувати фізичний капітал (а в межах фізичного капіталу також розрізняти витрати, сума яких перевищує 50 000 грн., і менші від цієї суми) та трансферти капіталу.

### **С. ТЕНДЕНЦІЇ У СФЕРІ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ**

**5.11 З середини і до кінця 1990-х років державні інвестиції в Україні значно скоротилися, частково внаслідок фіскальної стабілізації та переходу до ринкової економіки.** В Огляді державних інвестицій (ОДІ), підготовленому Світовим банком у 1997 році<sup>132</sup>, зазначалося: "Державні інвестиції в Україні низькі й останніми роками різко скоротилися, ..., з 4,6% (55 трлн. крб.) від офіційного ВВП у 1994 році до 1,3% ВВП (106 трлн. крб.) у 1996 році"<sup>133</sup>. У середині 1990-х років зменшилися державні інвестиції як центральних, так і місцевих органів влади. Так, капітальні інвестиції центральних органів влади скоротилися з 3,3% ВВП у 1994 році до 0,9% ВВП у 1996-му, а капітальні витрати місцевих органів влади – з 1,3% до 0,4% ВВП протягом цього ж періоду. В Огляді державних інвестицій (1997) зроблено висновок, що капітальні видатки зазнали непропорційного скорочення порівняно з видатками поточними; водночас було зазначено, що більша частина капітальних видатків не відповідала принципам ринкової економіки. Протягом 1997—2000 рр. обсяг капітальних видатків продовжував скорочуватися — з 0,6% ВВП у 1997 році до 0,4% ВВП у 2000-му. В Огляді державних видатків, виконаному Світовим банком у 2002 році, вказується, що "з витратами уряду на капітальні інвестиції та технічне обслуговування в розмірі менш ніж 1% ВВП схоже, що Україна ставить під загрозу свій майбутній потенціал зростання, вичерпуючи наявний основний капітал"<sup>134</sup>.

**5.12 Обсяг капітальних видатків зріс протягом 2001-2004 років.** Загальний обсяг капітальних видатків зріс з 3,1% ВВП у 2001 році до 6% 2004 році та утримувався на рівні 4,3% у 2005 році (див. Рис. 5.1, а). Більша частина зростання загального обсягу капітальних видатків за період 2002-2004 років була зумовлена видатками на виконання урядом економічних функцій. Меншою мірою внесок у це зростання зумовили витрати на охорону здоров'я, комунальні послуги, охорону довкілля, культуру, оборону та державні послуги загалом. Зменшився обсяг капітальних видатків на сфері освіти, правосуддя та соціального захисту.

<sup>132</sup> "Огляд державних інвестицій в Україні", 30 травня 1997 року. Світовий банк. Звіт № 16399-UA, с. 3.

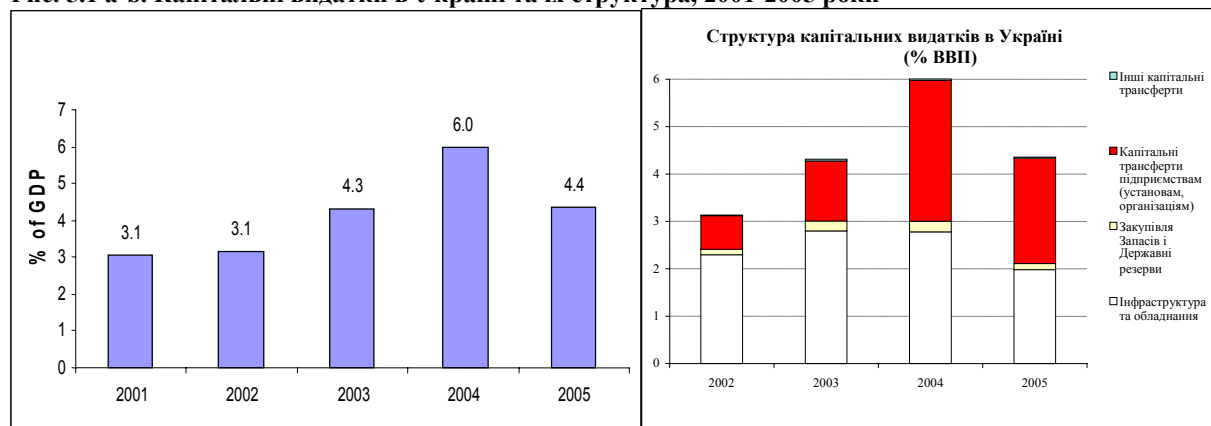
<sup>133</sup> Визначення капіталовкладень, яке використовувалося на той час, призводило до заниженої оцінки державних капітальних інвестицій, оскільки капіталовкладення охоплювали видатки на реабілітацію активів та їхнє обслуговування (поточні видатки). Однак інвестиції тоді включали будівництво та витрати на матеріали, обладнання, соціальні інвестиції та одноразові витрати на діяльність з розбудови потенціалу, що зумовлювало завищену оцінку капітальних видатків.

<sup>134</sup> "Огляд бюджетного процесу в Україні: Огляд державних видатків та їхнього інституційного аспекту". Світовий банк, 8 березня 2002 року. Звіт № 23356-UA.



5.13 Однак після 2002 року основна частина зростання загального обсягу капітальних видатків припадає на субсидії підприємствам, а не на інвестиції в основний капітал. За період 2001—2005 рр. обсяг трансфертів підприємствам зріс більш ніж у чотири рази — з 0,66% від ВВП до 2,22%. Протягом 2004 і 2005 років трансферти підприємствам становили більш як половину загального обсягу капітальних видатків (див. рис. 5.1b), однак лише близько третини цих трансфертів (головним чином трансферти, призначені для Державної служби автомобільних доріг) фактично спрямовувались в основні фонди.

Рис. 5.1 а-в. Капітальні видатки в Україні та їх структура, 2001-2005 роки



Джерела: Міністерство фінансів України, Державне казначейство України; підрахунки працівників Світового банку.

5.14 Капітальні видатки та інвестиції в основні фонди (визначені в межах цієї категорії) зменшилися в 2005 році. Незважаючи на необхідність запобігти подальшому руйнуванню інфраструктури в Україні, яка перебуває в державній власності, і нагальній потребі сформувавши нову інфраструктуру у сфері енергетики та базових послуг, у 2005 році обсяг інвестицій істотно зменшився. Україна, порівняно з іншими країнами регіону, витрачає менше коштів на капітальні інвестиції (див. Таблицю 5.1).

Таблиця 5.1. Державні капітальні інвестиції: Україна та деякі інші країни

Державні капітальні інвестиції (в основний капітал), % ВВП, 2004 рік	
Казахстан	5,90
Угорщина	5,50
Греція (1)	3,89
Польща	3,56
Румунія (1)	3,50
Іспанія (1)	3,50
Вірменія	3,40
<b>Україна</b>	<b>2,76</b>
Литва	1,8

(1) Дані за 2003 рік.

Джерела: Статистика державних фінансів МВФ; ОЕСР; Міністерство фінансів України.

## **D. ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТУВАННЯ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ**

### **Планування проектів**

5.15 **За міжнародною практикою, цей процес зосереджується у бюджетних установах: саме вони є відправною точкою для встановлення потреб у капітальних і поточних витратах.**<sup>135</sup> Бюджетні установи також несуть повну відповідальність за управління проектами, забезпечення якісного виконання робіт, а також за подальше технічне обслуговування та функціонування.

5.16 **Що стосується загального бюджетного процесу, то йому бракує деяких добре відомих елементів, які уряд України зараз активно намагається відновити.** Наприклад, хоча бюджетна резолюція розробляється на початку всього процесу та затверджується Кабінетом Міністрів та Верховною Радою, вона стосується передусім економічних прогнозів і загального розподілу коштів на капітальні та поточні видатки на бюджетний рік. Загальна фіскальна позиція відсутня, так само, як і граничні витрати секторів на перспективу. Відтак документ втрачає деякі стратегічні виміри, що їх бюджетний процес міг би надати державним фінансам. Багаторічні граничні ліміти капітальних і поточних видатків по секторах видаються важливими для міністерств і бюджетних установ з точки зору визначення довгострокової перспективи у галузі планування капітальних і поточних видатків, особливо на технічне обслуговування та експлуатацію, та принаймні середньострокової перспективи, щоб вони мали можливість визначати доступність нових та існуючих капітальних активів.

5.17 **Обсяги капітальних і поточних видатків по секторах економіки на багаторічну перспективу в українському бюджетному процесі не визначаються.** Міжнародний досвід свідчить про те, що багаторічні граничні ліміти капітальних і поточних видатків по секторах видаються важливими для визначення довгострокової перспективи для міністерств і бюджетних установ у галузі планування капітальних і поточних видатків, що сприяє плануванню та більш ефективному використанню коштів. Таке планування дозволяє уряду визначати доступність нових та існуючих капітальних активів.

5.18 **Також не існує багаторічних стратегій розвитку секторів економіки із зазначенням граничних розмірів видатків, які б слугували стратегічним орієнтиром при інвестуванні певних галузей.** Стратегії розвитку секторів економіки повинні містити оцінку різних можливостей надання послуг і досягнення визначених секторних цілей, а також враховувати різні варіанти використання наявного капіталу та людських ресурсів.

5.19 **Уряд планує запровадити в бюджетних установах практику стратегічного планування.** Такі плани видаються корисними, однак вони повинні стати невід'ємною складовою бюджетного процесу й основою для прийняття рішень щодо видатків. Крім того, вони повинні розроблятися в межах багаторічного пакета видатків, що визначається загальною фіскальною політикою. Одним із найпоширеніших недоліків стратегічного планування є його здійснення без установлених лімітів на видатки чи реалістичних видаткових пакетів. Це робить плани непридатними до реалізації або дуже абстрактними документами, які не можна взяти за основу при прийнятті управлінських чи фінансових рішень.

5.20 **Міністерство економіки було створене на базі колишнього Держплану.** Воно неодноразово реорганізувалося, коли до керма приходив новий міністр із власним баченням

---

<sup>135</sup> За розробку бюджету загалом відповідає Міністерство фінансів, але в рамках щорічного бюджетного процесу підготовкою настанов щодо проектів державного інвестування та їхнім затвердженням опікується Міністерство економіки. Схематично щорічний бюджетний процес подано у Додатку 5.1.

організаційної структури. Часті реорганізації безумовно відіграли свою роль і загальмували процес отримання повноважень у галузі бюджетування капітальних видатків, яке й зараз належить до відання центральних органів.

**5.21 Кабінет Міністрів затверджує занадто багато цільових програм, які погано вписуються у структуру бюджету.** У квітні 2004 року закон про державні цільові програми визначив нову основу їхньої розробки. Недавно в Міністерстві економіки було створено Департамент цільових програм, який допомагатиме Кабінету Міністрів у затвердженні їх переліку. Таких програм на сьогодні існує 246, багато з них були прийняті ще до запровадження програмного бюджетування і тому не вписуються у загальний процес підготовки бюджету. Цього року Міністерство економіки намагалося скоротити перелік на 30 програм, маючи на меті з часом залишити не більше 30 високопріоритетних програм, пов'язаних із стратегічними імперативами уряду. Деякі програми, що їх Міністерство економіки планує закрити, вже реалізуються, але, на думку міністерства, вони видаються економічно не вигідними, неактуальними, і тому їх пропонується скасувати. Частина проектів не має фінансування, і міністерство також пропонує вилучити їх з переліку. Сьогодні на цільові програми припадає менш як 50 % загального обсягу капітальних інвестицій. Процес капітального інвестування, що його курирує Міністерство економіки, безпосередньо не поширюється на нецільові програми, але такі програми потрапляють до відання цього органу влади через закупівельний процес.

**5.22 Міністерство економіки має базу даних капітальних проектів, яка охоплює центральні та місцеві органи влади, але воно не має повного переліку основних фондів і опису їхнього стану.** Ця база даних стосується не завершених проектів, а запропонованих чи тих, що перебувають у стадії реалізації, — вони деталізуються по року запланованого завершення. Станом на сьогодні база даних містить інформацію про більш як 6000 проектів. Вона щорічно оновлюється, що робить можливим аналіз та підготовку переліку затверджених проектів. Конкретний порядок підготовки переліку проектів змінюється щорічно, але він вважається прозорою дорожньою картою для бюджетних установ. Міністерство економіки повідомляє, що воно має намір створити базу даних на існуючі капітальні активи, але поки що її не існує. Як повідомляє Міністерство економіки, до кола його завдань належить також моніторинг ефективності капітальних інвестицій, але воно не здатне виконувати це завдання.

## **Оцінка проектів**

**5.23 Оцінка проектів до їхнього вибору є слабкою.** Перевірка проектів до їхнього подання на розгляд Міністерства фінансів та Міністерства економіки, а також до їхнього остаточного затвердження не відповідає вимогам всебічності економічної оцінки. Оцінка техніко-економічного обґрунтування та загальна оцінка проектів проводиться галузевими міністерствами по-різному. Стандарти та порядок оцінки існують на папері, але вони схожі швидше на «процедурні» кроки, ніж на вимоги до всебічного аналізу та оцінки витрат і вигод. Така ситуація частково пояснюється проблемами, що існують в аналітичному потенціалі галузевих міністерств.

**5.24 Відсутність точної оцінки проектів негативно впливає на ефективність інвестування.** Через брак у галузевих міністерствах аналітичного потенціалу, проекти, що подаються до Міністерства фінансів та Міністерства економіки, можуть бути далеко не найкращим місцем для вкладення інвестиційного капіталу. Така ситуація негативно впливає на ефективність державних видатків. Крім того, процес оцінки, схоже, розходиться зі стратегічними планами країни (планом дій Україна-ЄС) та сподіваннями на економічне зростання. Оцінка проектів (шляхом проведення аналізу витрат і вигод) є критично важливою передумовою для досягнення більш високих рівнів продуктивності державних інвестицій (у Вставці 5.2 стисло викладено основні підходи до належного аналізу рентабельності капітальних інвестицій).

### **Вставка 5.2. Аналіз затрат і вигод: основні підходи**

У рамках аналізу затрат і вигод витрати на впровадження того чи іншого проекту порівнюються з економічним ефектом від нього і зводяться до спільного знаменника. Якщо вигоди перевищують витрати, виражені у поточній вартості, тоді проект вважається прийнятним; якщо ні, проект відхиляється. Вигоди оцінюються через призму їхнього вагомості для досягнення головних цілей, а витрати — під кутом зору їхньої альтернативної вартості, яка означає вигоду, що її можна було б отримати у разі невикористання цих ресурсів у найкращому альтернативному варіанті. У такий спосіб аналіз витрат і вигод дозволяє встановити, що жодне альтернативне використання ресурсів, передбачених для проекту, не забезпечить кращих результатів із точки зору пріоритетів держави. Таким чином, якщо  $X$  означає вигоду від проекту у рік  $t$ ,  $C$  — його вартість сьогодні,  $r$  — ставка дисконту, а  $n$  — кількість років, протягом яких проект забезпечуватиме вигоду, то проект приймається, якщо: 
$$\sum X_t / (1 + r)^t - C > 0$$

За своєю формою економічний аналіз видається схожим на фінансовий аналіз у тому сенсі, що обидва вони оцінюють віддачу від інвестицій. Проте концепція фінансового зиску відрізняється від концепції соціальної віддачі економічного аналізу. Перший визначає грошову вигоду, що її отримає впроваджувальна установа, тоді як другий — наслідки проекту для головних економічних та соціальних цілей. Ці різні концепції відбиваються у різних позиціях, які вважаються витратами та вигодами. Наприклад, грошові виплати на заробітну плату, за своїм визначенням, є фінансовими витратами, а економічними витратами вони будуть лише тією мірою, якою використання робочої сили в рамках проекту означає певну жертву в інших «куточках» економіки стосовно кінцевих результатів й інших цілей. З іншого боку, якщо економічний ефект проекту не передбачає фінансових потоків через, наприклад, екологічні витрати, такий проект не становить фінансової цінності. Економічні витрати та вигоди вимірюються за допомогою «тіньових цін», які в належним чином функціонуючих ринкових системах можуть наближатися до ринкових. Втім, недосконалі ринки — наприклад, ринки країн із перехідною економікою, — як правило, відображають розбіжності між ними. Головними вимогами до соціального аналізу витрат і вигод є: (i) специфікація витрат і вигод; (ii) оцінка витрат і вигод; (iii) окреслення і визначення проблем; (iv) розгляд ризиків і невизначеності; (v) вибір ставки дисконту для майбутніх витрат і вигод; і (vi) вибір порядку прийняття чи відхилення проектів.

*Джерело:* Lyn Squire and Herman van der Tak, 1975, *Economic Analysis of Projects*, Baltimore and London (у звіті Світового банку *Towards Improving the Efficiency of Public Expenditures* 2001).

**5.25 Спостерігається і відсутність наполегливості при оцінці проектів.** Якщо контроль «процедурних» кроків у системі існує, то контроль якості оцінки проектів у Міністерстві економіки та Міністерстві фінансів здійснюється нерегулярно. Крім того, оскільки у бюджетному процесі деякі проекти виникають буквально в останню хвилину (за підтримки депутатів Ради), здійснити їхню ретельну оцінку видається неможливим.

### **Вибір проектів і їхнє фінансування**

**5.26 Як уже зазначалося вище, вибір проектів здійснюється практично без урахування результатів їхньої оцінки чи інших спеціальних параметрів.** Нині готується закон про асигнування бюджетних коштів на проекти, що виконані на 75%. Він стане кроком у відповідь на перекося, що існують у розподілі ресурсів: коли замість того, щоб фінансувати проекти, що вже впроваджуються, кошти спрямовують на нові проекти. Нижче подано статистику розподілу коштів центрального бюджету на програми в 2001 – 2003 рр., а також ступінь їхньої завершеності:

- 51 % коштів державного бюджету, призначених для централізованого фінансування капітальних інвестицій, були спрямовані на проекти, виконані менш як на 50 %;

- 21 % — були асигновані на проекти, виконані на 50 – 80 %;
  - 28 % коштів були асигновані на проекти, виконані більш як на 80%.
- 51 % коштів центрального бюджету, призначених для централізованого фінансування капітальних інвестицій, були спрямовані на проекти, виконані менше, ніж на 50 %;
  - 21 % коштів були асигновані на проекти, виконані на 50 – 80 %;
  - 28 % коштів були асигновані на проекти, виконані більше, ніж на 80.

5.27 **Що ж до місцевих бюджетів, то тут ситуація була дещо кращою.** Зокрема, в 2001 – 2003 рр. кошти місцевих бюджетів, асигновані на цілі централізованого фінансування капітальних інвестицій (в основний капітал) мали таку структуру:

- 33 % коштів були спрямовані на проекти, виконані менше, ніж на 50 %;
- 12 % коштів були асигновані на проекти, виконані на 50 – 80 %;
- 55 % коштів були асигновані на проекти, виконані більше, ніж на 80.

5.28 **Парламент приділяє велику увагу проблемам бюджетування капітальних видатків, внаслідок чого головний наголос часто робиться не на необхідності завершення вже розпочатих проектів, а на реалізації нових.** На думку співробітників Міністерства економіки, депутати Верховної Ради дуже уважно ставляться до переліку пропонованих капітальних проектів і завжди вельми активно дебатують ці питання. Обмежені кошти було б доцільно використовувати для завершення розпочатих проектів, а замість цього внаслідок гарячих дискусій часто вони спрямовуються на нові об'єкти, що становлять для депутатів інтерес. Прламентарії підтримують такі проекти, як прокладання газопроводів до населених пунктів чи будівництво шкіл та медичних закладів (із метою забезпечення у кожному містечку школи або лікарні, незважаючи на економічні міркування чи ефективність проекту).

5.29 **Пріоритети Верховної Ради впливають на розподіл коштів.** У 2002 році 93 % проектів, запропонованих органами виконавчої влади, парламент затвердив у бюджеті (хоча Мінфін та Мінекономіки профінансували лише 80 %). У 2004-му із загальної кількості проектів, запропонованих органами виконавчої влади, депутати затвердили 98 % та збільшили загальну кількість проектів на 10 %. (Тут слід зазначити, що, хоча нові проекти, що їх було додано на вимогу депутатів, формально не вважаються запропонованими органами виконавчої влади, вони підлягають обговоренню та затвердженню Мінфіном і урядом). Кількість проектів у галузі житлового будівництва Верховна Рада збільшила на 25 %, в економіці – на 22%, охороні довкілля – на 13 %, а в охороні здоров'я – на 11 %.

## **Е. ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ, СТАНУ І ТЕХНІЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ ОСНОВНИХ ФОНДІВ**

### **Впровадження проектів**

5.30 **Огляд державних інвестицій за 1997 рік показав, що Україна мала проблеми із завершенням проектів.** На той час налічувалося 60 000 незавершених проектів. Вибірка із 146 тих, що отримали в 1996 році фінансування на “виробництво” та створення інфраструктури, показала, що для половини цих проектів час впровадження становив понад сім, а для чверті – понад десять років.

5.31 **Серйозні проблеми із завершенням проектів залишаються й досі.** КРУ – центральний орган внутрішнього аудиту – перевірило всі проекти будівництва, профінансовані з державного бюджету протягом 2001—2003 рр., і виявило, що кількість незавершених проектів зросла на 30%.

5.32 **Засоби управління та внутрішнього контролю в міністерствах надто слабкі для здійснення нагляду за виконанням проектів; відсутній моніторинг із боку центральних органів влади.** Схоже, що на завершення робіт кошти виділяються без жодних гарантій того, що роботу справді завершать і що вона буде прийнятної якості. Для окремих проектів показники фізичного впровадження перебували в діапазоні від 100% у випадку будівництва та відновлення мостів до 7% — у випадку водоочисних споруд (див. Таблицю 5.2). Показники фізичного впровадження проекту не відповідають його фінансовому виконанню. Хоча було завершено 100% проектів із будівництва мостів, за цей час було освоєно тільки 90% виділених з цією метою коштів – можливо, завдяки економії ресурсів або, в разі перерозподілу готівкових коштів, внаслідок заборгованості. Що ж до проектів з очищення стічних вод, то їх фізичне впровадження становило лише 7% від запланованих рівнів, однак видатки становили 76% від суми, закладеної в бюджеті.

**Таблиця 5.2. Фізичне виконання програми капіталовкладень і фінансові витрати на відповідні проекти, 2001-2003 роки**

Програма	Одиниця вимірювання	Фізичне виконання (%)	Видатки, (%)
Газифікація у сільській місцевості	км	48	71
Будівництво газопроводів	км	50	74
Житлове будівництво	тис. кв. м	72	75
Школи	місяця	34	72
Лікарні	місяця	20	83
Денні медичні стаціонари	візити	26	85
Водопровідні труби	км	27	71
Водоочисні споруди	тис. куб. м на день	7	76
Метро	км	66	98
Реконструкція та будівництво адміністративних будівель	тис. кв. м	69	83
Ремонтно-відновлювальні роботи	окремі роботи	80	90
Будівництво та відновлення мостів	тис. погонних метрів	100	90

*Джерело: Звіт про аудит, КРУ, 2004 рік.*

5.33 **Що стосується впровадження проектів, то цінові ліміти на закупівлі встановлюються за проектними нормативами ще до проведення тендеру.** Ці нормативи розробляються будівельними групами та охоплюють робочу силу і матеріали. Ціновий ліміт – це максимальна ціна. Учасників торгів по контрактах не бракує, однак ціна завжди встановлюється максимально високою, виходячи з того, що ціни насправді є дуже високими. Мінфін намагається забезпечити по-справжньому конкурентний процес і сподівається отримати від нього більшу віддачу (наприклад, для відповідного щорічного бюджету).

5.34 **У фінансуванні капітальних видатків також існують проблеми.** Наприклад, якщо будівництво доріг, то воно відзначається практикою видання численних наказів про різні зміни вже на стадії спорудження, внаслідок чого вартість проектів зростає. Крім того, у галузі будівництва доріг існує сезонна схема, коли роботи починаються навесні, а закінчуються восени. "Укравтодор" підписує акт про приймання робіт, а вартість таких проектів істотно зростає. З іншого боку, протягом року цільові асигнування на будівництво доріг розподіляються більш рівномірно. У 2006 р. проблему, можливо, буде вирішено, і служба автомобільних доріг отримає всі 100 % потрібних їй грошей замість 70 %, як це було раніше.

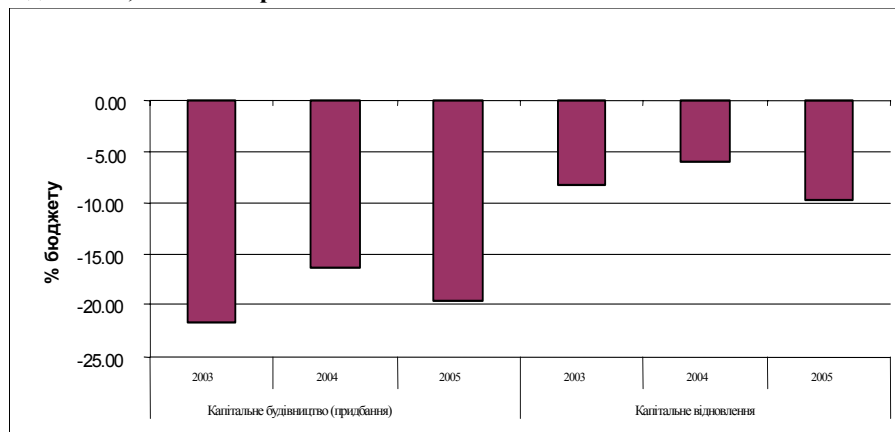
5.35 У звіті КРУ вказано кілька причин слабого виконання програми капітальних вкладень:

- у щорічному бюджетному процесі як виконавча влада, так і законодавча надають перевагу новим проектам капіталовкладень, а не завершенню попередніх;
- планування та аналіз у рамках підготовки бюджету залишаються слабкими і спираються на недостатньо якісну інформацію про показники завершення проектів, проблемні проекти, наявні основні фонди тощо, або ж такої інформації немає взагалі;
- зростання витрат, пов'язане з додатковими коштами на запобігання погіршенню стану незавершених проектів та на їх утримання, призводить до подальших видатків на ці цілі;
- недостатній контроль і нагляд створюють умови для незаконного використання коштів (5% виділених сум в 2003-2004 р.р., менш як 1% з яких можна пояснити збільшенням обсягу робіт та інфляцією, зумовленою зростанням витрат виробництва).

Хоча звіт КРУ було підготовлено до того, як у 2004 році почала функціонувати система Казначейства (а вона може допомогти вирішити певні проблеми, пов'язані з невідповідностями між платежами і впровадженням проектів), основна відповідальність за управління проектами та за перевірку їх завершення лежить на бюджетних установах.

5.36 На існування проблем із реалізацією програми капітальних вкладень вказує також неповне виконання капітальних видатків. Дані Міністерства фінансів за 2003—2005 рр. свідчать про значне недовиконання статей, пов'язаних з капіталовкладеннями у придбання та відновлення основних фондів (див. Рис. 5.2). Виконання цих статей дещо поліпшилося протягом 2003—2004 рр., але знову погіршилося в 2005-му як для показників будівництва (придбання) основних фондів, так і їх відновлення.

Рисунок 5.2. Капітальні видатки: недовиконання статей бюджету, пов'язаних з капітальними видатками, 2003-2005 роки



Джерела: Міністерство фінансів України; Державне казначейство України; підрахунки фахівців Світового банку.

### Стан і технічне обслуговування основних фондів

5.37 Важливо розглядати не лише показники фінансування, а й інші аспекти «роботи» капітальних вкладень, такі як стан будівель і достатність витрат на їхнє утримання. Це — важливі аспекти процесу бюджетних капітальних вкладень, які впливають на прийняття рішень і на ефективність капітальних видатків.

5.38 Нині Україна не має реєстру основних фондів і їх фізичного стану ні на центральному рівні, ні на рівні галузевих міністерств. Міністерство економіки не провело інвентаризації

наявних основних фондів і їхнього стану. Окремі галузеві міністерства також повинні відповідний аналіз, однак фахівці Світового банку не змогли одержати цієї інформації, зокрема, в міністерствах транспорту та економіки. Єдині доступні дані були в Міністерстві фінансів, однак вони містили тільки інформацію за рік, в який почалася експлуатація тих чи інших основних фондів, а також про амортизацію цих фондів (див. Таблицю 5.3). Згідно з Оглядом транспортного сектора, підготовленим у 2005 році ECORYS, останні дані про стан мережі автошляхів було зібрано в 1997-му.<sup>136</sup>

**Таблиця 5.3. Питома вага залишкової балансової вартості у початковій балансовій вартості активів, що перебували в державній і комунальній власності в окремих секторах економіки в 2003 році (в %)**

Сектор	Державна власність	Комунальна власність
Державні послуги	72,9	49,3
Освіта	37,8	50,3
Охорона здоров'я та соціальна допомога	50,7	46,1

*Джерело:* Державний комітет статистики України.

**5.39 Що стосується трьох функцій – державні послуги, охорона здоров'я та освіта, то інформація про амортизацію дає змогу зробити висновок:** адміністративні будівлі порівняно нові, тоді як будівлі, в яких розташовані заклади охорони здоров'я та освіти, старіші.

- Адміністративні будівлі центрального уряду видаються відносно новими та мають високу поточну балансову вартість, тоді як адміністративні будівлі, що перебувають у комунальній власності, старіші та можуть потребувати додаткового фінансування в найближчому майбутньому.
- Будівлі закладів освіти мають низьку залишкову балансову вартість, що означає: старіші будівлі можуть потребувати більших інвестицій у ремонт та відновлення. Будівлі закладів освіти, які перебувають у державній власності, мають нижчу залишкову балансову вартість, ніж ті, що перебувають у комунальній власності, а це дає підстави вважати, що місцеві органи влади вкладали в них кошти пізніше, і що будівлі, які належать державі, можуть потребувати подальших інвестицій.
- Заклади охорони здоров'я характеризуються 50% залишкової балансової вартості, на підставі чого можна зробити висновок, що вони "відслужили" десь половину свого часу експлуатації і можуть потребувати певних інвестицій у середньостроковій перспективі.

**5.40 Оскільки амортизація та строк служби – досить грубі показники, які розповідають швидше більше про вік будівлі, ніж про її нинішній стан, вони не є задовільними для оцінки видатків на поточне обслуговування та потреб у різних видах капітальних інвестицій.** Відсутність надійніших даних у цій сфері викликає низку серйозних запитань, а саме: чи обґрунтованим є збільшення обсягів інвестицій у сектор, або чи інвестиції використовуватимуться належним чином і об'єкти відслужать свій повний строк експлуатації?

**5.41 Схоже, що витрати на технічне обслуговування відстають від темпів придбання основних фондів і вимог до їх утримання.** З огляду на зростання інвестицій в основні фонди, яке відбулося останніми роками, та на той факт, що вік деяких будівель (зокрема закладів здоров'я та освіти) вже становить половину їх строку експлуатації, щорічні сукупні витрати на обслуговування мали зростати, оскільки необхідно було обслуговувати нові будівлі та ремонтувати наявне майно. Однак сукупні витрати на технічне обслуговування основних фондів зменшилися з 0,33% ВВП у 2003 році до 0,28% — у 2005-му.

<sup>136</sup> "Огляд транспортного сектора України", ECORYS, 2005 рік.



5.42 У 2004 році фактичні витрати на технічне обслуговування основних фондів були нижчими від рівня, передбаченого бюджетом, – виконання державного бюджету за цією статтею становило 87,6%. Рівень виконання місцевих бюджетів був вищим: профінансовано 97,8% суми, закладеної на технічне обслуговування. Незрозуміло, чи таке неповне використання бюджетних коштів пов'язане з: (i) погодними чи іншими умовами, яких установа не може контролювати; (ii) переорієнтуванням коштів на технічне обслуговування на інші цілі (розпорядниками коштів, Міністерством фінансів, Казначейством) або (iii) поганим плануванням та управлінням проектів з технічного обслуговування основних фондів.

5.43 Оцінка витрат на технічне обслуговування основних фондів головними розпорядниками бюджетних коштів ґрунтується на технічних нормах і стандартах, деякі з яких розроблені відповідними секторами. Технічні норми на ремонт будівель є частиною державних будівельних норм, які розробляє Державний комітет будівництва та архітектури<sup>137</sup>. Державний комітет житлово-комунального господарства встановлює норми щодо частоти ремонтів міських доріг. Принаймні для транспорту, в цих нормах відчувається сильна зацікавленість сектора, і вони, очевидно, завищені.

## **Г. ЗВАЖЕНИЙ ПІДХІД ДО БЮДЖЕТУВАННЯ КАПІТАЛЬНИХ ВИДАТКІВ ТА УПРАВЛІННЯ ОСНОВНИМ КАПІТАЛОМ — ЗАПОРУКА ВДОСКОНАЛЕННЯ ЦИХ ПРОЦЕСІВ**

5.44 Як уже зазначалося у вступі, належний процес підготовки бюджету капіталовкладень має бути невід'ємною складовою міцної загальної системи формування бюджетів. І навпаки (хоча це характерно не тільки для даної галузі), міцна система державних фінансів та добре налагоджений бюджетний процес відіграють важливу роль в управлінні капітальними ресурсами, істотно впливаючи на підготовку бюджетів капіталовкладень.

### **Вставка 5.3. Ефективний загальний процес управління державними фінансами (УДФ)**

Бюджетний процес будь-якої країни покликаний виконувати такі три основних завдання: (i) *забезпечення загальної фінансової дисципліни* – забезпечення можливості складання бюджетів відповідно до реалістичної макроекономічної бази і стабільної фінансової програми з використанням цільових показників; (ii) *забезпечення ефективних бюджетних призначень* – що вимагає, аби розподіл ресурсів відбивав політику та пріоритети програми дій уряду та (iii) *забезпечення технічної ефективності* – тобто ефективного та дієвого використання ресурсів для досягнення цілей, на які вони були виділені. (Основні риси ефективних систем управління державними фінансами, пов'язаних з виконанням цих завдань, наводяться у додатку 5.3). Крім того, впродовж років було розроблено п'ять загальних принципів управління державними фінансами, які впливають на розвиток системи державних витратків<sup>138</sup>. Дотримання цих принципів є важливою передумовою ефективного роботи системи УДФ: (i) *Повнота*: до бюджету включаються всі доходи та видатки, а також усі державні установи; всі державні установи охоплені системою управління державними витратками; (ii) *Точність*: реєструються фактичні транзакції та рух коштів; (iii) *Регулярність*: бюджет охоплює певний період часу (наприклад, один рік); (iv) *Офіційний характер*: витрати можливі лише тоді, якщо вони дозволені законодавством; (v) *Прозорість*: інформація про витрати оперативно надається громадськості у зрозумілій або загальноприйнятій формі. Якщо відсутні окремі елементи цих принципів, система УДФ не може слугувати ефективним засобом розробки фінансової політики та управління нею, забезпечення звітності відповідних органів про досягнуті результати і, загалом, управління державним сектором.

5.45 Крім того, ефективна загальна система управління державними фінансами допомагає вдосконалити кожен елемент системи, включаючи капітальні вкладення. Належне

<sup>137</sup> Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлово-комунальної політики “Про затвердження правил визначення вартості будівництва” (ДБН Д.1.1-1-2000).

<sup>138</sup> Schick, Allen. 1999. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. World Bank Institute. 1999.

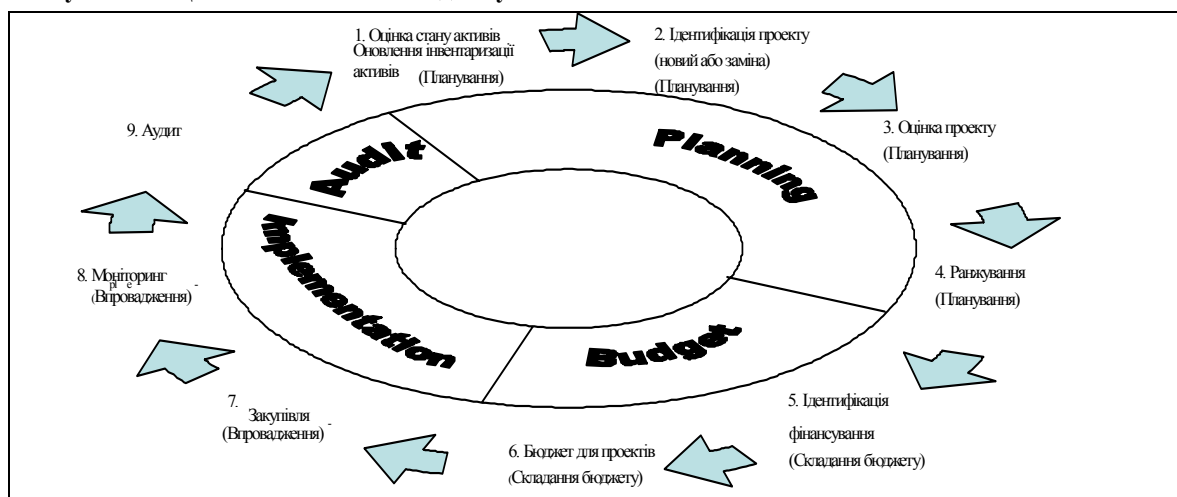
багаторічне планування поліпшує загальний фінансовий баланс, стабілізуючи структуру витрат бюджетних установ і програм та планування й реалізацію програми капіталовкладень. Виконання бюджету та плану закупівель дає змогу вчасно завершувати проекти і не виходити за межі виділених коштів (за умови ефективного управління програмами та проектами). Інформаційні системи управління фінансами допомагають задовольнити потреби Кабінету Міністрів, міністерств фінансів та економіки, розпорядників бюджетних коштів і керівників програм (усіх бюджетних установ), що виникають у процесі управління фінансовою діяльністю та програмами.

5.46 Оскільки Україна поступово вдосконалює процес складання бюджету з використанням програмно-цілевих підходів, то концептуально корисно було б розглядати програмну діяльність як виробничу функцію. Це означає, що для отримання певного товару або послуги (проміжної або кінцевої), або для досягнення певної цілі використовується певний набір матеріально-технічних ресурсів. До цих ресурсів належать загальне фінансування, рівень укомплектування кадрами, устаткування та капітал. Розпорядники бюджетних коштів, не перевищуючи загальних лімітів витрат, повинні вирішити, який набір програм дасть їм змогу у межах наявних портфелів найкращим чином виконати завдання уряду. Для окремої програми потрібно буде приймати рішення про оптимальну структуру матеріально-технічних ресурсів, яка сприятиме досягненню цілей програми. У цьому контексті необхідно планувати капіталовкладення та оцінювати потреби у видатках. Капітальні видатки не є кінцевою метою, а засобом для досягнення визначеної цілі.

## Процес капітального бюджетування

5.47 У рамках загального процесу складання бюджету елементи, які стосуються капіталовкладень, не повинні бути надмірно ускладненими та технічними. Для зручності читача на рис. 5.3 представлено дев'ять основних кроків циклу бюджетного процесу, пов'язаного з капіталовкладеннями, який складається з чотирьох етапів, а саме: планування, складання бюджету, впровадження та аудит. Хоча останній етап не завжди розглядається під час обговорення бюджетних капіталовкладень, він є важливим з точки зору повноти та інформаційної цілісності процесу.

Рисунок 5.3. Цикл капітального бюджетування



5.48 Етап планування часто розглядається як найважливіший, зважаючи на довгострокову природу основних фондів. Незалежно від того, чи це стратегічне планування капіталовкладень, що здійснюється всім урядом; чи планування, що виконується міністерствами,

чи програмне планування, необхідно виходити із загальних лімітів витрат, що дасть змогу зробити процес планування більш реалістичним і вписати його в розраховані на багато років програми, а також взяти до уваги позачасову природу рішень. Планування капіталовкладень тісно пов'язане зі стратегічним плануванням. Якщо стратегічне планування встановлює цілі та завдання для уряду, міністерств і програм, то планування капіталовкладень з ним добре узгоджується, як частина сукупності капітальних і поточних видатків, співвідношення між якими найкращим чином відповідає цим потребам у межах наявних ресурсів. На етапі планування слід визначитися з видом інвестицій та обсягом /кількістю необхідних інвестицій (якщо не з конкретними інвестиціями). В основі цього процесу мають бути належний відбір проектів та їхня економічна оцінка (як правило, із використанням аналізу витрат і вигод).

**5.49 Етап складання бюджету передбачає відбір конкретних проектів, які мають бути включені до бюджету,** і може супроводжуватися заміною тих чи інших інвестицій з урахуванням наявних ресурсів і відносних пріоритетів уряду. На цьому етапі слід також визначити конкретні джерела фінансування.

**5.50 Суть етапу впровадження зрозуміла: він охоплює здійснення урядом моніторингу та нагляду за якістю робіт, дотриманням графіка їх виконання тощо.** Основну частину цієї роботи передбачено в програмах чи планах міністерств. Дуже важливим елементом цього процесу є закупівля, тож слід забезпечити, щоб після підписання контракту витрати різко не зросли та щоб витрати виробництва на одиницю продукції залишалися в межах конкурентоспроможності.

**5.51 Що ж до етапу аудиту, то проведений після підготовки бюджету аудит фінансової звітності і фізичного стану активів допомагає виявити слабкі місця та, відповідно, їх виправити.** У Таблиці 5.4 деталізовано кожен з етапів процесу, зазначених на Рис. 5.3.

**Таблиця 5.4. Деталі належного капітального бюджетування**

Етап	Захід	Результат	Характеристика	Відповідальна установа
Планування	1. Оновлення інвентаризації, оцінка стану активів	Інвентаризація активів (включно з отриманням інформації про початок їх використання, річні витрати на технічне обслуговування і ремонт, їх поточний стан тощо)	Оцінка стану активів та отримання інформації про зміни вартості їх технічного обслуговування дасть змогу краще оцінити кошторис технічного обслуговування	База даних інвентаризації, яку підтримує один із органів центральної виконавчої влади (наприклад, відділ бюджетних капіталовкладень Міністерства фінансів, відділ капіталовкладень Міністерства економіки або управління планування). Оцінку стану активів виконують фахівці галузевих міністерств, укладаючи договори із зовнішніми підрядниками.
	2. Визначення проектів	Попередній перелік можливих проектів	Визначення потреби в реабілітації або заміні	Галузеві міністерства

Етап	Захід	Результат	Характеристика	Відповідальна установа
		разом з їх кошторисами	наявних об'єктів, а також у будівництві нових. Слід узгодити зі стратегією сектора, цілями експлуатації об'єкта. Важливо підготувати перелік потреб у рамках загальних багаторічних лімітів, встановлених для сектора /міністерства (щодо капітальних і поточних видатків).	визначають проекти, складають їх кошториси Центральний орган виконавчої влади готує інструкції та форми для використання галузевими міністерствами.
	3. Оцінка проектів	Детальніша калькуляція собівартості проектів. Для рентабельних проектів – попередня оцінка доходів.  Визначення можливих джерел фінансування	Детальнішу оцінку проектів необхідно виконувати лише для найбільш пріоритетних проектів міністерств та уряду, а також для проектів із високою ймовірністю фінансування. Можна провести аналіз співвідношення між вигодами й витратами та норми прибутковості, однак такий аналіз дуже дорогий, потребує значного часу і може не додати вартості багатьом проектам.	Галузеві міністерства, залучаючи експертні ради або укладаючи договори з фахівцями-консультантами.  Центральний орган виконавчої влади готує інструкції та форми для використання галузевими міністерствами. Слід залучити бюджетний департамент Міністерства фінансів до оцінки прогнозованих доходів, оцінюючи якість складання кошторисів проектів
	4. Ранжування проектів	CIP /PIP	Список схвалених проектів за багато років, ранжований за їх пріоритетністю. Має щороку складатися спочатку (на нульовій базі). Не допускається, щоби проект, схвалений, але не профінансований попереднього року, автоматично включався до наступних планів чи бюджетів.	Центральний орган виконавчої влади підтримує базу даних схвалених проектів, готує їх план. Ранжування можна проводити з використанням офіційних таблиць ранжування проектів, які використовуються міжвідомчою експертною радою. Включення до цієї ради представників громадськості

Етап	Захід	Результат	Характеристика	Відповідальна установа
				підвищує рівень довіри. Публічні слухання можуть також підвищити рівень довіри до затвердження остаточного плану. Деякі уряди до остаточного опрацювання плану подають СІР/РІР на розгляд і схвалення законодавчих органів.
Складання бюджету	5. Фінансування	Конкретні схеми фінансування для пропозицій, які мають бути включені до бюджету	Це можуть бути надходження, боргові зобов'язання, плата користувачів, концесії, партнерство між державним і приватним секторами (які мають оцінюватися належним чином для запобігання майбутніх зобов'язань держави). Необхідно узгодити з лімітами для заборгованості, встановленими в стратегії щодо заборгованості.	Бюджетний департамент Міністерства фінансів, відділ бюджетних капіталовкладень
	6. Бюджет	Включення до бюджету видатків на проекти для секторів /міністерств	До бюджету, крім видатків із зазначенням відповідної установи-розпорядника та програми, можуть бути включені, як додаток, зазначені пропозиції СІР/РІР	Бюджетний департамент Міністерства фінансів, відділ бюджетних капіталовкладень
Впровадження	7. Закупівля		Плани закупівель вже повинні бути розроблені для проектів, що їх передбачається включити до бюджету, разом із планом грошових витрат, необхідних для виконання бюджету. Закупівля має відбуватися згідно з належною практикою, як це визначено в законі про закупівлі	Відповідальне міністерство. Ним має бути Міністерство економіки (Відділ державних закупівель). На даний момент – Тендерна палата може надавати технічну підтримку та встановлювати стандарти, а також забезпечувати загальне керівництво

Етап	Захід	Результат	Характеристика	Відповідальна установа
	8. Моніторинг	Здійснення загального моніторингу фізичного та фінансового прогресу у виконанні проектів	Моніторинг фінансового прогресу можна здійснювати за допомогою платежів Казначейства. Фізичний прогрес має реєструватися в базі даних проектів, які виконуються.	Відповідальне міністерство. Центральний орган виконавчої влади. Казначейство може вимагати оцінки фізичного прогресу до здійснення платежу і надати її до бази даних капіталовкладень
Аудит	9. Аудит	Ретроспективна оцінка фінансових звітів і фізичного завершення проекту	Відділи внутрішнього аудиту міністерств, які мають функціонувати згідно з вимогами Бюджетного кодексу, повинні перевіряти точність фінансових звітів й ефективність діяльності. КРУ та Рахункова палата мають періодично перевіряти ефективність процесів внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю.	Відділи внутрішнього аудиту бюджетних установ. КРУ, Рахункова палата.

**5.52 Процедури складання бюджетів капіталовкладень, якщо їх не було розроблено належним чином, можуть виявитися дуже дорогими та потребувати значного часу.** Нині спостерігається тенденція вимагати ретельно виконаних досліджень та аналізу вигод і витрат для всіх запропонованих проектів, незалежно від їх важливості, можливості виконання, ймовірності затвердження тощо. Однак стратегічне планування та визначення пріоритетів доцільніше було б застосувати для того, щоб розглянути ідеї і з'ясувати необхідність детальнішого аналізу. Процес планування та складання бюджету є значною мірою фільтруванням, що дає змогу скласти оптимальний набір інвестицій з урахуванням цілей уряду та наявних ресурсів.

**5.53 Базою для життєздатного процесу складання бюджетів капіталовкладень є належно виконана інвентаризація основних фондів.** Базова інформація повинна бути легко доступною та постійно поновлюваною. Під час інвентаризації слід ідентифікувати кожен об'єкт; міністерство, у власності якого він перебуває; програму, виконанню якої він сприяє, дату початку експлуатації та початкову вартість його будівництва; записи про вартість щорічного обслуговування та ремонту; його поточний стан, поточну відновлювальну вартість і т. ін. Поточний стан активів потребує простого, але зв'язного документа, в якому підсумовувалася б ситуація на пенвий момент часу. Цей документ має щороку оновлюватися.

**5.54 Схоже, що оцінка стану активів є найбільш трудомістким завданням у процесі складання бюджетів капіталовкладень, однак вона необхідна для того, аби з'ясувати, чи слід ці активи замінювати.** Оцінку стану активів може виконати установа /міністерство, яке є власником цих активів, орган центральної влади (на який покладено загальну відповідальність за складання бюджету капіталовкладень або бюджетів загалом, наприклад, відділ капіталовкладень Міністерства економіки або відділ бюджетних капіталовкладень Міністерства фінансів), який укладає договір на підряд з приватною компанією чи закладом вищої освіти.

## Функції та межі відповідальності

5.55 **Функції та межі відповідальності різних учасників бюджетного процесу чітко визначені, однак на практиці спостерігається погана координація деяких функцій між міністерствами фінансів та економіки.** Загалом, на Міністерство фінансів покладено загальну відповідальність за підготовку бюджету, включаючи встановлення директив для бюджетного процесу<sup>139</sup>, розгляд усіх запитів щодо витрачання коштів з погляду їхньої відповідності стратегічній політиці уряду та інших директив, та за прийняття рішень про включення цих запитів до бюджету<sup>140</sup>, а також за визначення того, що становить капітальні вкладення, поточні видатки та інші економічні категорії<sup>141</sup>. Міністерство економіки відповідає за надання бюджетним установам інструкцій щодо підготовки проектів капіталовкладень, збір пропонованих проектів, ведення бази даних, до якої внесено дані про наявні основні фонди, нові та поточні проекти, підготовку переліку пріоритетних інвестиційних проектів Кабінету Міністрів та за моніторинг виконання проектів. Як уже зазначалося вище, на Міністерство фінансів покладено відповідальність за встановлення річних лімітів на видатки, включаючи поділ на капітальні та поточні видатки в розрізі міністерств, за визначення капітальних видатків і за прийняття рішень щодо того, які окремі проекти включати до бюджету. Протягом бюджетного періоду Міністерство фінансів управляє (через Державне казначейство) готівковими коштами, у тому числі готівковими призначеннями для міністерств.

5.56 **На окремі бюджетні установи покладено відповідальність за розробку проектних пропозицій та управління проектами, пов'язаними з капіталовкладеннями.** Загалом, проекти вартістю понад 15 млн. грн. потребують схвалення Міністерством економіки та Кабінетом Міністрів, і всі проекти потребують схвалення Міністерством фінансів для включення до річного бюджету. Чітко розмежовано також повноваження щодо схвалення капітальних видатків. Великі проекти потребують схвалення Кабінетом Міністрів або Верховною Радою, а менші можуть схвалювати безпосередньо бюджетні установи. У Додатку 5.2 подано схему затвердження капітальних проектів.

## G. ФІНАНСОВАНІ ДОНОРАМИ ПРОЕКТИ ТА ІНВЕСТИЦІЇ

5.57 **Фінансування з боку донорів є потенційно важливим джерелом надходження коштів до України як для інвестиційної діяльності, так і для технічної допомоги, що закладають інституційне підґрунтя ринкової економіки.** Обсяг фінансування з боку донорів (через гранти та інвестиції) сягає у середньому 1,5 млрд. дол. США щорічно. Приблизно 1 млрд. дол. США надається у вигляді позик на інвестиційну діяльність і підтримку бюджету, а 500 млн. дол. США – у формі технічної допомоги та грантів. У наступні роки згадані суми можуть збільшитися,<sup>142</sup> особливо завдяки фінансуванню з боку Європейської Комісії (ЄК), яка, можливо, стане одним із головних донорів інвестиційного фінансування.

<sup>139</sup> Стаття 35 (1), Бюджетний кодекс України, 2001 рік.

<sup>140</sup> Стаття 36 (1), Бюджетний кодекс України, 2001 рік.

<sup>141</sup> Стаття 10 (1), Бюджетний кодекс України, 2001 рік.

<sup>142</sup> Докладну інформацію про донорську допомогу на цілі розвитку України див. у Додатку 5.4. Джерелами зовнішньої допомоги на цілі розвитку є міжнародні фінансово-кредитні установи (наприклад, Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Світовий банк), інші багатосторонні установи (наприклад, Європейський Союз (ЄС), Організація Об'єднаних Націй (ООН) та двосторонні джерела (наприклад, Канада, Німеччина, Сполучене Королівство, США, Швеція, Японія). Допомога надається у таких формах: (а) позики для впровадження інвестиційних проектів та інших заходів; (б) фінансування з метою підтримки бюджету; (с) технічна допомога – як правило, управління нею здійснюють самі донори; та (д) допомога натурою (наприклад, обладнання, професійна підготовка, стипендії). Допомога на цілі розвитку надається для здійснення широкого кола заходів у різних секторах. У цьому звіті всі міжнародні багатосторонні інституції та двосторонні джерела зовнішньої допомоги на цілі розвитку згадуються як «донори».

5.58 Хоча загальний ефект від зовнішньої допомоги на цілі розвитку в Україні є позитивним, вартість підготовки та впровадження проектів видається зависокою, а затримки стали повсюдною практикою. Втім, простір для істотного підвищення ефективності допомоги існує, і його належне використання сприятиме кращому або швидшому досягненню цілей проектів у галузі розвитку та скороченню фінансових витрат. Існують можливості також для кращого поєднання різних форм донорської допомоги і більш широкого інформування про її результати.

### **Питання, що стосуються фінансованих донорами інвестицій та проектів**

5.59 Більшість проектів, які фінансуються донорами, здійснюються установами–реципієнтами, але в рамках паралельних структур, які не дуже добре інтегровані в офіційні урядові установи. Інвестиції, фінансовані через позики та гранти, зазвичай управляються та впроваджуються через групи впровадження проекту (ГВП). Крім того, у деяких випадках донори виплачують кошти безпосередньо підрядним організаціям (на підставі заявок впроваджувальної установи та угод про позику).<sup>143</sup> ГВП – це окремі підрозділи в установах-реципієнтах допомоги, які переймаються впровадженням проектів. Вони створюються, аби виконувати фідучіарні вимоги донорів (у таких галузях, як управління фінансовими ресурсами та закупівлі). Проте дослідження у галузі ефективності розвитку наполегливо критикують практику створення таких ГВП на додаток до існуючих оперативних або головних організаційних підрозділів міністерств та установ-реципієнтів допомоги. Зокрема, досвід свідчить про те, що такі структури зовсім не обов'язково сприяють впровадженню проектів, зміцненню в державних установах потенціалу, який із часом дозволить поліпшити бюджетування капітальних видатків та виконання бюджету в цілому. Крім того, вони можуть зменшувати зацікавленість уряду у проектах.<sup>144</sup>

5.60 У межах національної системи управління державними фінансами (УДФ) надається лише частина зовнішньої допомоги на цілі розвитку. Грошова допомога уряду та установам державного сектора, як правило, враховується у щорічному бюджеті та згадується у звітах про його виконання.<sup>145</sup> Але така допомога, крім бюджетної підтримки, як правило, надається з дотриманням спеціальних процедур, що відрізняються від системи УДФ країни (наприклад, казначейські платежі, закупівлі, фінансова звітність та аудит). Крім того, затримки із впровадженням проектів трапляються через слабкий внутрішній контроль та дію спеціальних фінансових механізмів (див. Вставку 5.4). Технічна допомога та допомога натурою державним установам у бюджеті не відбивається, і в звітах про виконання бюджету про неї не згадують. Така допомога надається повністю за межами системи УДФ країни.

#### **Вставка 5.4. Спеціальні процедури управління фінансовими ресурсами в рамках фінансованих донорами інвестиційних проектів, що здійснюються в Україні**

«Закриті» або спеціальні механізми за межами системи управління фінансовими ресурсами (УДФ) країни створюються в рамках багатьох фінансованих донорами інвестиційних проектів, що здійснюються

<sup>143</sup> Технічна допомога, що надається на кошти грантів, зазвичай здійснюється самими донорами, і вона часто може надаватися реципієнтам допомоги, що не належать до державного сектора. Рекомендації, наведені у цьому розділі, стосуються передусім інвестиційного фінансування, хоча деякі з них можуть застосовуватись і в інших випадках.

<sup>144</sup> Одним із можливих винятків можуть бути так звані «самостійні» ГВП. Тобто коли нова впроваджувальна установа створюється для нового виду діяльності, раніше не відомого в країні. У таких випадках ефект від інституціалізації очікується на пізніших етапах впровадження проекту (наприклад, персонал залишиться в установі після його завершення).

<sup>145</sup> Тобто, гранти враховують у доходній частині бюджету; позики — у частині «Фінансування»; витрати із цих джерел (включаючи відповідне фінансування з державних коштів) фіксуються як видаткові статті бюджету по відповідних секторах; а фінансування конкретних заходів/ проектів (наприклад, інвестиційних проектів) та витрати цих коштів проводять по спеціальному фонду.



установами-реципієнтами. Ці механізми охоплюють такі аспекти, як банківські угоди, процедури платежів, процедури закупівель, бухгалтерський облік, фінансову звітність та аудит. Удосконалення системи УДФ країни протягом останніх років, зокрема такий важливий крок, як впровадження єдиної комплексної системи казначейських платежів та обліку (яка нині охоплює всі бюджетні установи), створило підґрунтя для активнішого використання національної системи УДФ. Залежно від джерела фінансування, у кожному проекті одночасно працюють дві різні системи (тобто для фінансування проектних витрат уряду і донора). Подвійна система фінансування зберігається на всіх етапах циклу управління фінансовими коштами проекту: складання бюджету, санкціонування платежів, надання коштів і розрахунки, бухгалтерський облік, звітність та аудит. Така система ще більше ускладнюється різними спеціальними процедурами (наприклад, тендерні процеси для спеціальних рахунків Банку, спеціальні дозволи з боку Міністерства фінансів на кожний платіж, підписання Міністерством фінансів кожного чека), які лише створюють додаткові труднощі та затримки із впровадженням проектів. Для отримання інформації для звітності про виконання бюджету застосовується спеціальна система звітності: впроваджувані установи мають надавати Міністерству фінансів щомісячні звіти про витрати, здійснені по проекту. В одних випадках початок впровадження головних компонентів проектів затримується через не створення спеціальних систем управління фінансовими ресурсами. В інших — такі спеціальні механізми завдають шкоди внутрішньому контролю, оскільки загальна система стримувань та противаг підміняється спеціальними системами контролю.

**5.61 Інформація про потоки зовнішньої допомоги на цілі розвитку видається поверховою та неповною.** Не існує зведеної інформації про загальний обсяг коштів, які надходять в рамках зовнішньої допомоги на цілі розвитку (зобов'язання, знаходження коштів і витрати). Немає також і єдиної бази даних, на основі якої можна було б систематично відстежувати і звітувати про всю зовнішню допомогу на цілі розвитку.<sup>146</sup> Як уже зазначалося вище, значна частина зовнішньої допомоги на цілі розвитку надається за межами національної системи управління фінансовими ресурсами, а це створює проблеми з інформуванням. Слабкою видається також інформація донорів про заплановані чи фактичні потоки допомоги.

**5.62 Процедури затвердження проектів в Україні є складними та занадто тривалими** (див. Вставку 5.5). Вони не тільки значно збільшують час підготовки проектів, але й надзвичайно ускладнюють ефективне планування Мінекономіки, Мінфіном та впроваджувальними установами бюджетних витрат, які здійснюватимуться в рамках фінансованих донорами проектів.

**Вставка 5.5. Надзвичайно складний процес підготовки та затвердження проектів в Україні**

Існуючий проектний цикл передбачає низку складних і таких, що повторюються, розглядів проектною документації по проектах, фінансованих міжнародними кредитно-фінансовими установами. Цю процедуру визначено у постанові № 1317 (2001 рік) із змінами та доповненнями, внесеними у 2003 році.

Будь-яка документація, що стосується позик, підлягає низці однакових розглядів, які нерідко видаються вельми тривалими та здійснюються:

- (i) Кабінетом Міністрів (на першому етапі, до та після переговорів);
- (ii) Секретаріатом Президента (до переговорів, коли вже є дозвіл на проведення переговорів; до підписання, коли вже надано дозвіл на підписання юридичної угоди; та після затвердження донором і до подання у Верховну Раду);
- (iii) Міністерством закордонних справ (згідно із законом «Про міжнародні договори України», МЗС надається строк до шести місяців для розгляду юридичних документів щодо окремих індивідуальних проектів донорів до їхнього подання до Секретаріату Президента, замість того, щоб обмежити такий розгляд лише угодами, що впливають на статус України як члена Світового банку та інших кредитно-фінансових установ);
- (iv) усі міністерства та відомства, включаючи ті з них, що не мають відношення до підготовки та

<sup>146</sup> Департамент координації міжнародної технічної допомоги Міністерства економіки веде базу даних про технічну допомогу, що надається через гранти. Втім, ця база не охоплює всієї зовнішньої допомоги на цілі розвитку і обмежується лише зобов'язаннями донорів, випускаючи при цьому з уваги надходження коштів і їхнє використання. Крім того, вона містить інформацію тільки про ті проекти/ заходи, що «реєструються» в департаменті, але цю «реєстрацію» проходять далеко не всі проекти.

впровадження проектів, повинні завізувати (тобто повідомити про відсутність заперечень) документи, що розглядаються. Внаслідок цього будь-яке міністерство може затримати або навіть накласти вето на подальшу підготовку та затвердження того чи іншого проекту.

**5.63 Фінансовані донорами проекти та інвестиції не повністю враховуються у процесі бюджетування капіталовкладень.** Підготовка та затвердження більшості фінансованих донорами проектів відбувається поза бюджетним процесом. Крім того, через згадані вище проблеми, проекти не враховують у процесі бюджетування урядом капітальних видатків. Така ситуація може істотно впливати на ефективність використання донорських коштів через невиконання проектів, їх дублювання, слабе врахування першочергових урядових завдань і низьку зацікавленість з боку уряду. Таким чином, затримки з освоєнням фінансованих донорами інвестицій часто видаються навіть більш серйозними, ніж під час освоєння державних капітальних видатків (див. розділ 5.2). До того ж, певна кількість проектів ніколи не виходять за етап підготовки та анулюються після того, як на їхню підготовку було витрачено чимало часу та коштів. Це також обертається зниженням ефективності, включаючи великі витрати на технічне обслуговування незавершених проектів, витрати, пов'язані з погіршенням стану майна, утриманням структур управління проектами протягом усього циклу впровадження, а також альтернативні витрати, пов'язані із утриманням персоналу, фінансуванням з боку української сторони та за кошти самих донорів.

**5.64 Попри останні зусилля, спрямовані на координацію донорської допомоги, діяльність донорів усе ще дублюється. Також спостерігається тенденція до «постачальних» ініціатив, які замало враховують стратегічні пріоритети уряду.** Надходження коштів із багатьох джерел – потенційно велике надбання, якщо ресурси ефективно доповнюють одне одного (наприклад, деякі донори пропонують технічну допомогу конкретно для сприяння підготовці та освоєнню інвестицій, фінансованих іншими донорами). Проте для якнайкращого використання такої допомоги донорам необхідно узгодити між собою цикли їхнього стратегічного планування, визначити коло відповідних функцій і повноважень, а також гармонізувати їхні внутрішні правила та процедури. Крім того, координація та адресність допомоги повинні узгоджуватися зі стратегією розвитку країни. Ці принципи було погоджено всіма основними донорами в Паризькій декларації щодо ефективності допомоги (березень 2005 року) (див. Вставку 5.6). Але з реалізацією цієї декларації на практиці виникають проблеми.

**Вставка 5.6. Зобов'язання донорів за Паризькою декларацією (витяги)**

Донори, крім іншого, зобов'язуються:

- у своїй підтримці враховувати стратегії національного розвитку країн-реципієнтів допомоги, потенціал їхніх установ і процедури;
- у разі можливості виставляти умови з урахуванням стратегії національного розвитку країни-партнера;
- обумовлювати фінансування єдиними вимогами та/або низкою показників, встановлених з урахуванням стратегії національного розвитку;
- максимально використовувати системи та процедури країни-реципієнта допомоги, включаючи прозорі державний бюджет та механізми обліку партнера. У разі неможливості використання національних систем країни-партнера донори зобов'язуються застосовувати додаткові гарантії та заходи у спосіб, який дозволяє зміцнювати, а не завдавати шкоди системі та процедурам країни-партнера;
- максимально уникати створення спеціальних структур для повсякденного управління та здійснення проектів і програм, які фінансуються за рахунок допомоги;
- узгоджувати аналітичну та фінансову підтримку із завданнями та стратегіями країни-партнера у галузі розвитку, ефективно використовувати існуючий потенціал і відповідно спрямовувати підтримку на розвиток цього потенціалу;
- якщо це можливо, застосовувати спільні механізми для планування, фінансування (наприклад, спільне фінансування), асигнування коштів, моніторингу, оцінки та надання урядові звітності про донорську діяльність та потоки допомоги;
- надавати надійні орієнтовні зобов'язання щодо допомоги на багаторічній основі, а саму допомогу

— своєчасно і в обумовлений спосіб із дотриманням узгоджених графіків.

**5.65 Незважаючи на певний прогрес, національні системи дуже незначною мірою використовуються для освоєння фінансованих донорами інвестицій.** Найбільшого прогресу досягнуто в галузі фіксування операцій у бюджеті, але на 100% усі операції із донорськими коштами у ньому не відтворюються. певні успіхи є і в царині звітності про виконання проектів, але детальна звітність усе ще готується на основі інформації донорів. У галузі використання головних національних систем прогресу практично нема (тут ідеться про закупівлі країни під час періоду зобов'язань по платежах, здійснення розрахунків Державним казначейством, застосування системи міжбюджетних трансфертів для фінансування проектів місцевих органів влади, контроль та аудит з боку державного аудиторського органу). Проте зрозуміло, що для успішного вирішення питання про освоєння фінансованих донорами інвестицій уряд має удосконалити свої системи УДФ, а самі донори — поліпшити координацію своїх та урядових дій і надати допомогу у питанні більш широкого використання національних систем..

### **Рекомендації щодо підвищення ефективності фінансованих донорами інвестицій**

**5.66 Фіксувати у бюджеті та звітувати про всі потоки зовнішньої допомоги на цілі розвитку, що їх освоюють реципієнти допомоги.** Це передбачає врахування у річному бюджеті 100% фінансованих донорами операцій та відтворення деталей їхнього здійснення у звітах уряду. Бюджет – це головний документ, який перетворює політику та пріоритети уряду в реальні заходи та програми, а також забезпечує ефективний розподіл коштів. Врахування потоків донорської допомоги в бюджеті та відстеження її освоєння у звичайних звітах про внутрішній контроль – це перший крок, що видається необхідним для забезпечення відповідності фінансованих донорами заходів національним пріоритетам та завданням. Кращий досвід також передбачає: (i) своєчасне надання донорами інформації про заплановані та фактичні потоки допомоги; (ii) приведення програмних циклів донорів у відповідність до бюджетного циклу країни; та (iii) своєчасну реєстрацію інформації і звітності.

**5.67 Створити комплексну систему інформації про зовнішню допомогу на цілі розвитку.** Необхідно створити комплексну систему інформації, яка сприятиме поліпшенню моніторингу, управління та звітності про всі заходи, що здійснюються в рамках зовнішньої допомоги. Об'єднана база даних має містити всю необхідну інформацію та надавати можливість звітувати про такі аспекти, як зобов'язання/ заплановані фінансові асигнування, фактичні зобов'язання, потоки виділених донорами коштів, законтрактовані суми, використання коштів (витрати) і хід підготовки та впровадження проектів. Така система повинна також надавати дані, що під час підготовки та здійснення проектів дозволяють відстежувати та контролювати рішення і заходи. Аби запобігти дублюванню, система повинна бути з'єднана із національною системою управління державними фінансами та використовувати інформацію останньої.

**5.68 Включити планування фінансованих донорами інвестицій (та допомоги) до бюджетування капітальних видатків (і загалом до бюджетного процесу).** Врахування фінансованих донорами заходів у процесах розробки та затвердження бюджету дозволяє забезпечити широке обговорення таких заходів із великим колом зацікавлених сторін (зокрема із законодавцями та громадянами), що забезпечує цим заходам міцнішу підтримку та вищу зацікавленість. Цей крок сприятиме також поліпшенню планування та розподілу ресурсів. Але він вимагає раціоналізації існуючих процедур планування, підготовки та затвердження проектів (див. наступну рекомендацію).

**5.69 Спростити підготовку та затвердження пропозицій щодо фінансованих донорами інвестицій.** Необхідно докладати зусиль для спрощення, раціоналізації та усунення повторних розглядів проектної документації щодо проектів, фінансованих донорами (деякі міркування з цього приводу див. у Вставці 5.7). Можна створити міжвідомчу робочу групу, яка у тісній співпраці з донорами готуватиме пропозиції про внесення змін до встановлених процедур (та за потреби — до процедур, визначених донорами), включаючи довгострокові законодавчі та інституційні зміни, роль та сферу відповідальності різних установ. Що стосується донорів, то ці зусилля, спрямовані на спрощення процедур, повинні поєднуватися із синхронізацією етапу підготовки проектів із бюджетним циклом.

**Вставка 5.7. Синхронізація проектного циклу із бюджетним процесом та упорядкування проектного циклу: пропозиції для України**

Усі заходи, пов'язані із визначенням, підготовкою та оцінкою проектів, повинні здійснюватися синхронно із бюджетним циклом, передбаченим Бюджетним кодексом. Для цього нова процедура має визначати об'єктивні строки підготовки (тобто термін, до якого етап попередньої оцінки або остаточної оцінки проекту має бути завершено), на основі яких галузеве міністерство зможе надавати Міністерству фінансів конкретну пропозицію щодо проекту для включення до Бюджетної резолюції (не пізніше 15 травня) або до проекту Закону «Про Державний бюджет України» (не пізніше 15 серпня). Це дозволить Міністерству фінансів враховувати такі проекти на етапі підготовки бюджету на наступний рік. Щоб впровадити таку процедуру, необхідно внести низку інших змін, які скоротять тривалість підготовки проекту, спростять її та зроблять більш передбачуваною, а також дозволять усунути дублювання. Йдеться, зокрема, про доцільність таких змін:

- a) *створення «єдиного офісу» для отримання дозволу на проведення переговорів щодо угод про позику та їхнього підписання.* Це дозволить усунути необхідність ухвалювати численні рішення та впорядкувати процедури підготовки і затвердження позик. У звичайних випадках, коли немає істотних змін між запропонованими та узгодженими положеннями угод про позику, можна було б дотримуватися практики, коли Президент своїм рішенням надає главі офіційної делегації повноваження проводити переговори з приводу пропонуваної угоди про позику, підписувати узгоджений протокол переговорів і лист-підтвердження результатів переговорів, а також підписувати угоду про позику після її затвердження донором;
- b) *встановлення чітких і реалістичних строків для кожного етапу проектного циклу.* На сьогодні строки виконання багатьох етапів проектного циклу невизначені, а ті, що можна вважати визначеними, у різних нормативних актах подаються по-різному;
- c) *перегляд ролі та повноважень усіх міністерств та відомств у проектному циклі.* Тобто, доцільно чітко визначити роль і повноваження зацікавленого галузевого міністерства, Міністерства економіки, Міністерства фінансів, а також міністерств, які мають і які не мають безпосереднього відношення до відповідного проекту;
- d) *врахування позик в усіх бюджетних документах.* Вони повинні бути складовою річного бюджету (тобто фіксуватися в його документах), а це означає, що парламент затверджуватиме їх під час затвердження бюджету; таким чином усувається необхідність їхньої ратифікації в окремих законах Верховної Ради. Цей момент передбачається у змінах до Бюджетного кодексу.

**5.70 Планувати донорське фінансування відповідно до стратегії країни та на багаторічній основі.** Середньострокове та довгострокове фіскальне планування має охоплювати ресурси з усіх джерел – вітчизняних і зовнішньої допомоги на цілі розвитку. Паралельно з розвитком в Україні національних і секторальних середньострокових фіскальних/ видаткових систем (як це рекомендується у звіті), в них слід повністю враховувати зовнішню допомогу на цілі розвитку. Що стосується донорів, то вони повинні тісно координувати свою діяльність з тим, аби забезпечити ефективну гармонізацію своєї допомоги на багаторічній основі.

**5.71 Призначити єдину установу для координації заходів, які здійснюються в рамках зовнішньої допомоги на цілі розвитку.** Інтегроване інституційне рішення (наприклад, створення у Міністерстві економіки або Міністерстві фінансів одного підрозділу, який координуватиме всю зовнішню допомогу на цілі розвитку (гранти та позики, інвестиції та технічну допомогу, грошову допомогу чи допомогу натурою) сприятиме вдосконаленню управління та моніторингу.<sup>147</sup> Такий підрозділ має взяти на себе всю відповідальність за розробку та впровадження стратегії управління допомогою, яка забезпечить належне врахування стратегій та пріоритетів країни. До компетенції пропонованого підрозділу має належати:

- доведення до уваги донорів національних потреб і стратегій та надання галузевим міністерствам допомоги у справі мобілізації ресурсів для виконання їхніх проектів та програм;
- забезпечення координації діяльності донорів і використання додаткових механізмів на внутрісекторальному та міжсекторальному рівнях, наприклад, координації між донорами технічної допомоги та фінансування інвестицій;
- забезпечення безперешкодної й оперативної підготовки, а також затвердження підтримуваних донорами заходів та проектів;
- виконання функції урядового центру підтримки контактів із донорами;
- надання галузевим міністерствам допомоги у плідній співпраці із донорами;
- забезпечення своєчасної та повної інформації про зовнішню допомогу на цілі розвитку;
- оцінка використання та ефективності зовнішньої допомоги, включаючи її результати.

**5.72 Продовжувати удосконалювати системи УДФ з тим, аби вже найближчим часом забезпечити спрямування та освоєння донорського фінансування через бюджетні установи та впровадження відповідних механізмів контролю.** Успіхи у цій царині залежать переважно від зусиль уряду в напрямку ліквідації проблем УДФ, зокрема, в системі закупівель. А поки спільно з донорами доцільно розглянути такі пропозиції:

- **Сприяти більш безпосередній участі персоналу та керівництва установ-реципієнтів допомоги в підготовці та впровадженні проектів з метою посилення їхньої зацікавленості і підвищення ефективності реалізації проектів.** Наприклад, керівники проектів повинні працювати у відповідному підрозділі міністерства чи впроваджувальної установи. Штатні підрозділи установи-реципієнта допомоги, що опікуються управлінням фінансовими коштами й іншими питаннями, мають входити до складу проекту та виконувати ширші повноваженнями, оскільки існуючі ГВП будуть ліквідовуватися.
- **Донори можуть ширше використовувати існуючу національну систему управління державними фінансами (УДФ) та в разі необхідності доповнювати її необхідними механізмами там, де проблеми в національній системі УДФ створюють фідучіарні ризики.** Такі додаткові заходи можна буде поступово скасовувати із удосконаленням систем УДФ і закупівель країни. У Вставці 5.8 подано опис того, як це можна зробити на практиці.

<sup>147</sup> Міністерство економіки опікується загальною координацією міжнародної технічної допомоги та допомоги з боку міжнародних кредитно-фінансових установ. Різні підрозділи міністерства займаються питаннями, що стосуються грантів і позик: Управління координації міжнародної технічної допомоги Міністерства економіки веде питання, що стосуються міжнародної технічної допомоги (переважно фінансування в рамках грантів), а окремий підрозділ — питання конкретних інвестицій та позик. Об'єднання цих двох функцій в одному підрозділі сприяло б підвищенню ефективності управління та координації. Міністерство фінансів курирує потоки зовнішньої допомоги на цілі розвитку. Сьогодні воно зосереджує свою увагу переважно на позиках, що їх Україна отримує від міжнародних кредитно-фінансових установ, але було б доцільно також узяти під контроль й інші ресурси, що надходять в рамках допомоги на цілі розвитку. Галузеві міністерства повинні й надалі нести головну відповідальність за розробку та здійснення проектів і програм на напрямках своєї відповідальності.

**Вставка 5.8. Ціль, до якої треба прямувати: використання національних систем УДФ у фінансованих донорами проектах**

- Всі проектні витрати мають враховуватися у річному бюджеті.
- Донори асигнують кошти Казначейству (на єдиний казначейський рахунок).
- Під час реалізації проектів міністерства та відомства застосовують звичайні процедури виконання бюджету (зобов'язання, гарантії та платежі).
- Установи, що перебувають на казначейському обслуговуванні, здійснюють платежі через Казначейство із використанням перевірочних і дозвільних процедур відповідного міністерства та Казначейства, які застосовуються до платежів.
- З огляду на проблеми в системі закупівель, для здійснення фінансованих донорами проектів/ заходів необхідно використовувати спеціальні закупівельні механізми чи вживати додаткових заходів для посилення системи закупівель країни, доки вона не запрацює на належному рівні.
- Казначейство враховує проектні витрати на основі звичайного плану рахунків уряду.
- Регулярні звіти впроваджувальної установи є основою для фінансової звітності; вони надають додаткову інформацію про будь-які специфічні вимоги донорів.
- Застосовуються звичайні системи та процедури внутрішнього контролю. Фінансовані донорами проекти також підлягають внутрішньому аудиту КРУ.
- Фінансовані донорами проекти також підлягають зовнішньому аудиту з боку вищої національної контрольної установи — Рахункової палати. Водночас зі зміцненням потенціалу Рахункової палати, особливо у галузі фінансового аудиту, цей потенціал доповнюватиметься аудитом зовнішнім, який має проводитися аудиторською фірмою із дотриманням узгодженого технічного завдання.

## **Н. ВИСНОВКИ ТА ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**5.73 Деякі формальні елементи складання бюджетів капіталовкладень добре структуровані і належним чином реалізуються на практиці.** Так, галузеві міністерства — розпорядники бюджетних коштів і їхні програми є одиницями для аналізу капітальних вкладень і повинні вибирати проекти в межах своїх річних бюджетних лімітів та відповідно до наявності фінансування.

**5.74 Що ж до планування проектів, то основним недоліком цього процесу є відсутність лімітів на капітальні та поточні видатки та їхніх стратегій на багаторічний період.** Встановлені на багато років ліміти допомагають урядові, Міністерству фінансів та розпорядникам бюджетних коштів чітко бачити наслідки рішень про видатки й особливо — про видатки капітальні. Нині капітальні проекти готують та відбирають розпорядники бюджетних коштів та Міністерство економіки за відсутності жодних багаторічних лімітів. **Ще одним недоліком планування є відсутність стратегічних планів для розпорядників бюджетних коштів, в яких були б затверджені завдання для міністерств та їхніх програм на багаторічну перспективу.** Стратегічні плани, звісно, коли вони є реалістичними з точки зору ресурсів, допомагають Мінфіну, Мінекономіки та галузевим міністерствам оцінювати поточні видатки у міністерстві, їх ефективність з погляду виконання завдань уряду та міністерства, а також можливості перерозподілу ресурсів між програмами або в межах програм, який дасть змогу підвищити загальну ефективність вкладення коштів. Доцільними видаються такі рекомендації:

- Запровадити багаторічні ліміти загального обсягу видатків для галузевих міністерств (капітальні та поточні витрати). Очолити цю роботу має Міністерство фінансів;
- запровадити практику розробки багаторічних стратегій/ планування в межах ресурсних лімітів галузевих міністерств. Така робота є одним із напрямків ефективного здійснення середньострокового планування видатків (МТЕФ). Очолити її повинні Мінфін і Кабінет міністрів.

**5.75 Очевидно, процес планування можна було б поліпшити, якби Міністерство економіки вело базу даних наявних основних фондів і їхнього стану.** В ідеальному випадку таку базу даних повинен мати кожний розпорядник бюджетних коштів і використовувати її при плануванні капітальних вкладень. За відсутності такої бази даних Міністерство економіки має або надавати розпорядникам бюджетних коштів інструкції та стандарти щодо ведення таких баз даних, або почати безпосередньо збирати таку інформацію. Надати допомогу в цій діяльності може проект Світового банку з модернізації державних фінансів. Рекомендується:

- створити базу даних основних фондів і їхнього стану по кожному галузевому міністерству. Мінфін має встановити стандарти і, можливо, у централізованому порядку збирати інформацію для аналізу та моніторингу. Галузеві міністерства зможуть використовувати цю базу даних для моніторингу свого прогресу, Мінфін/Мінекономіки – для оцінки адекватності видатків на технічне обслуговування та перспектив збільшення основних фондів.

**5.76 Нещодавнє запровадження програмно-цільового підходу, який передбачає затвердження Кабінетом Міністрів пакета пріоритетних програм, не інтегроване належним чином до бюджетного процесу.** Не зрозуміло, чи цільові програми справді належать до високо пріоритетних, чи просто є набором спеціальних проектів. Схоже, що ці проекти відбирає Кабінет Міністрів, не враховуючи забезпеченості ресурсами в середньостроковій перспективі, що може призвести до відбору нереалістичних проектів, які не матимуть достатнього фінансування. Крім того, незрозуміло, яку роль виконують такі програми, оскільки на ці пріоритети не завжди виділяються кошти. Рекомендується:

- Покращити своєчасність та врахування у щорічному процесі складання бюджету цільових програм. У середньостроковій перспективі такі програми мають бути поступово видалені та замінені комплексною багаторічною інвестиційною програмою.

**5.77 Уряду терміново необхідно зміцнити потенціал у галузі оцінки проектів в міністерствах економіки та фінансів, а також в усіх галузевих міністерствах.** Нижченаведені рекомендації мають бути розглянуті та втілені у життя під керівництвом Мінфіну:

- оцінити існуючий у галузевих міністерствах аналітичний потенціал для оцінки проектів та програм;
- розробити конкретну стратегію та програму професійної підготовки для зміцнення цього потенціалу;
- впровадити прозорі та стандартні методології здійснення аналізу витрат і вигод, що використовуються для оцінки;
- у рамках процесу бюджетування капітальних видатків послідовно застосовувати (в усіх галузевих міністерствах) глибокий аналіз витрат і вигод.
- зміцнити в галузевих міністерствах аналітичний потенціал в галузі оцінки потенційних ризиків приватизаційних схем і партнерства між державним та приватним сектором;
- належну економічну оцінку розглядати як ключовий елемент процесу подання проектів на розгляд Мінекономіки та Мінфіну (із контролем її якості);
- запровадити економічну оцінку капітальних видатків на проекти та програми, що їх подають галузеві міністерства. Таку оцінку мають виконувати Мінекономіки та Мінфін разом;
- Здійснювати моніторинг (і перевірку) якості оцінок, що їх подають галузеві міністерства (у співпраці із КРУ).

**5.78 Постійними проблемами, які вимагають подальшої уваги та контролю, є низькі показники завершення і не забезпечене в повному обсязі фінансування капітальних проектів.** Проект Світового банку з модернізації державних фінансів, який зараз розробляється,

вимагає ретельного перегляду чинних процедур виконання бюджету для програми капіталовкладень із тим, щоб ці процедури не давали можливості недовиконання запланованого обсягу капіталовкладень. Рекомендується:

- міністерствам фінансів та економіки протягом року спільно здійснювати контроль за ходом виконання проектів капіталовкладень, щоб забезпечувати успішне виконання робіт. З огляду на те, що ця проблема існує тривалий час, КРУ має щороку перевіряти відбір проектів капіталовкладень, можливо, зосереджуючи увагу на міністерствах, які мають найгірші показники; на з'ясуванні того, чи застосовуються до капітальних видатків процедури внутрішнього контролю та аудиту міністерства, та на виявленні причин поганої роботи міністерства. Галузеві міністерства можуть потребувати певної підтримки у збиранні та моніторингу даних, що стосуються проектів капіталовкладень, і програма Світового банку з модернізації державних фінансів, яка зараз перебуває на етапі підготовки, може стати дієвим інструментом підтримки у цій сфері.

**5.79 Нинішній розподіл відповідальності між Міністерством фінансів та Міністерством економіки сам по собі не є проблемою.** Міністерство економіки займається підготовкою проектів та їхньою оцінкою з погляду аналізу вигід-витрат та можливості реалізації, а також ідентифікацією високопріоритетних напрямків для майбутніх капіталовкладень. На Міністерство фінансів покладено відповідальність за фактичне фінансування проектів і на встановлення лімітів для поділу капітальних та поточних видатків. Такий розподіл відповідальності є логічним і може спрацювати, проте він вимагає тіснішої координації дій Міністерства фінансів і Міністерства економіки. Для зміцнення такої співпраці пропонується:

- Створити офіційну структуру для співробітництва між Мінфіном і Мінекономіки, нагляд за діяльністю якої здійснюватиме Кабмін (включаючи створення робочої групи із чітко визначеним завданням);
- роботу з бюджетування капітальних видатків координувати через посередництво цієї робочої групи. Остання повинна контролювати всі етапи – від визначення проектів до їхнього завершення;
- Підготувати пропозиції щодо змін, які необхідно внести до процесу (у цій роботі може взяти участь хтось із Кабінету Міністрів). Це має бути першим завданням робочої групи.

**5.80 Управління проектами, які фінансуються донорами, потребує реформування.** Аналіз свідчить про те, що уряд і донори в Україні мають докласти зусиль для підвищення ефективності донорської допомоги країні. На цьому шляху (урядові та донорам) доцільно розглянути такі загальні напрямки реформ:

- Врахування у річному бюджеті 100 відсотків фінансованих донорами операцій і відтворення деталей їхнього виконання у звітах урядового внутрішнього контролю. Паралельно із цим створити комплексну інформаційну систему звітності про зовнішню допомогу (включаючи надходження такої допомоги та її використання).
- Інтеграція фінансованих донорами інвестицій (та допомоги) у процес капітального бюджетування (та загальний бюджетний процес) шляхом раціоналізації складних процедур підготовки та затвердження проектів в уряді та шляхом синхронізації підготовки проектів із бюджетним циклом.
- Планування донорського фінансування у відповідності з національною стратегією та на багаторічній основі. Це планування має інтегруватися у багаторічну програму, що у цьому звіті рекомендується для усіх державних капіталовкладень. Що стосується донорів, то це передбачає активну координацію їхніх дій з метою ефективної гармонізації допомоги.



- Подальше удосконалення систем УДФ для уможливлення ближчим часом спрямування та освоєння донорських коштів через національні бюджетні та контрольні установи. Поки цього не буде зроблено можна розглянути такі пропозиції: (i) для поліпшення зацікавленості та підвищення ефективності виконання проектів сприяти безпосередній участі персоналу та керівництва установ реципієнтів допомоги у підготовці та впровадженні проектів; (ii) донори можуть поступово запроваджувати практику використання національних систем УДФ і у разі необхідності включати в роботу додаткові механізми у тих випадках, коли проблеми в системі УДФ країни створюють фідучіарні ризики.



## 6. ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ У МЕЖАХ ВІДПОВІДНОЇ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ БАЗИ

### А. ВСТУП

6.1 **Можливі варіанти розподілу фіскального простору слід обговорити у межах відповідної макроекономічної бази.** Коли фіскальні програми є нереалістичними з погляду ресурсних обмежень, починає посилюватися напруженість, і якщо її не ліквідувати, це може призвести до фіскальної кризи та /або періодів економічної стагнації. У цій главі наведено узагальнюючий приклад аналізу, що базується на описаних в цьому звіті джерелах і способах використання фіскальних ресурсів. З цього прикладу добре видно, що різні фіскальні стратегії приводять до різних інвестиційних результатів. Представлені тут сценарії висвітлюють часову динаміку залежності між інвестиціями та макроекономічними фіскальними змінними. Так, зокрема, вони ілюструють можливий вплив різноманітних заходів стратегічної політики на економічні результати.

6.2 **У звіті подано два макроекономічні сценарії.**<sup>148</sup> Перший – так званий “базовий” – описує розвиток економіки після впровадження з помірною швидкістю і на належному рівні пакета реформ, що потребує збільшення обсягу продуктивних державних інвестицій, поліпшення структури та обсягу поточних і капітальних видатків, вдосконалення політики та адміністрування бюджетних надходжень й ефективнішого використання донорського фінансування. Оскільки передбачається, що ці реформи будуть невіддільними від поліпшення клімату для ведення бізнесу та створення бази для залучення приватного сектора до розвитку державної інфраструктури, то приватний сектор вочевидь також братиме досить активну участь у фінансуванні розбудови інфраструктури.

6.3 **У разі виконання всіх рекомендацій цього звіту та за сприятливих зовнішніх умов базовий сценарій залишає достатньо простору для позитивних змін.** Інакше кажучи, Україна має шанс на сценарій із більшими темпами економічного зростання (тобто понад 5% щорічного зростання ВВП у середньостроковій перспективі). Логіка стриманого базового сценарію (та наведеного нижче більш консервативного) полягає в тому, що набагато краще робити консервативні плани й отримувати вигоду від несподіваної удачі, ніж сподіватися на удачу та зрештою пересвідчитися, що проблем із фіскальними ресурсами набагато більше, ніж передбачалося.

6.4 **Другий сценарій, що називається “консервативним”, передбачає порівняно повільний і нерівномірний поступ реформ і менш оптимістичний прогноз щодо реакції приватного сектора на реалізацію економічної політики.** Як наслідок, цей сценарій передбачає нижчий загальний рівень інвестицій (і нижчу продуктивність інвестицій, оскільки реформування

<sup>148</sup> RMSM-X (Переглянута мінімальна стандартна модель — розширена), що використовується у цьому звіті для моделювання макроекономічних умов, – це базований на Excel пакет програмного забезпечення, який застосовується для прогнозування, моніторингу та аналізу фінансових потоків країн (що розвиваються). Він дозволяє моделювати економіку (через призму попиту), послідовно використовуючи загальноекономічну схему потоків коштів, у якій беруть участь різні суб'єкти господарювання. Точніше, базова модель включає національні рахунки; платіжний баланс; (центральний) уряд; монетарний огляд та рахунок решти економіки. Крім згаданих секторів, ця модель дозволяє прогнозувати більш детальні рахунки зовнішньої торгівлі та зовнішнього боргу. Як така, вона може використовуватися для підготовки комплексного прогнозу (що розвивається). Див. *RMSM-X User's Guide* by DEC, mimeo.

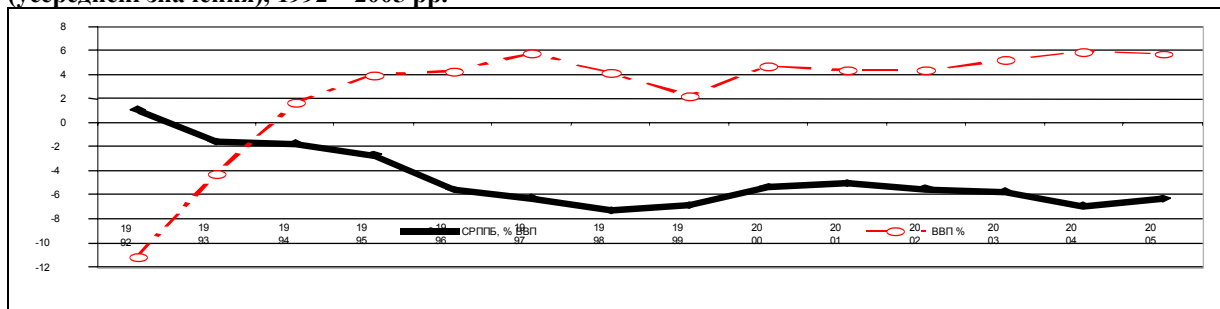
бюджету капітальних витрат відбуватиметься повільно). У цій главі зазначені сценарії аналізуються в контексті фіскального середовища шляхом розгляду можливих ризиків, до яких призведе реалізація кожного з них, а саме: ризиків, пов'язаних із державним боргом та з макроекономічною ситуацією. Однак такому аналізу передують детальний розгляд трьох найбільших макроекономічних проблем, з якими нині стикається Україна: (i) ймовірний тренд сальдо рахунка поточного платіжного балансу, (ii) ймовірні наслідки підвищення ціни на природний газ і (iii) напруженість, пов'язана з валютним курсом. Ці проблеми відіграють важливу роль в обох економічних сценаріях.

## В. КЛЮЧОВІ МАКРОЕКОНОМІЧНІ МІРКУВАННЯ

### Сальдо поточного рахунку платіжного балансу

6.5 Подана тут макроекономічна база виявляє типову часову динаміку сальдо поточного рахунку платіжного балансу, пов'язану з інвестиціями та економічним зростанням. За дефіциту продуктивного капіталу розвитку економіки, що зростає, часто сприяють іноземні заощадження (принаймні, як припускається в цьому звіті, на початкових етапах економічного циклу). Отже, на початковому етапі циклу зростання значні надходження іноземної валюти (включаючи ПІІ), як правило, збільшують тиск на валютний курс (у бік ревальвації місцевої грошової одиниці) і приводять до зменшення тиску на поточний платіжний баланс. Оскільки тиск на валютний курс веде до зменшення обсягу експорту, то для того, щоб така політика була ефективною для різних секторів економіки (і соціальних груп), доцільно на початковому етапі дотримуватися заниженого реального валютного курсу, і, в будь-якому разі, важливо забезпечити впровадження програми ліберальної економічної політики, що стимулює диверсифікацію та збільшення обсягу експорту, нагромадження багатства на широкій базі та, врешті-решт, стале поліпшення внутрішнього попиту (інвестицій і споживання). Справді, в багатьох країнах і, особливо, країнах ЄС-8, спостерігався дефіцит поточного платіжного балансу протягом періоду такого припливу капіталу (див. Рис. 6.1). Девальвували після фінансової кризи 1998—1999 років свою грошову одиницю і запровадили жорсткі бюджетні обмеження, на яких наполягав уряд, Україна змогла, починаючи з 1999 року, підтримувати високе позитивне сальдо поточного рахунку платіжного балансу завдяки швидкому збільшенню обсягу виробництва (за рахунок використання не завантажених повною мірою виробничих потужностей) та експорту своїх традиційних товарів (металу, продукції хімічної і легкої промисловості та сільського господарства), який до того ж підтримувався сприятливими умовами торгівлі. Нині завдання полягає в розширенні бази зростання, насамперед, шляхом диверсифікації експорту та джерел зростання в економіці загалом.

Рис. 6.1. Зростання реального ВВП та сальдо рахунку поточного платіжного балансу в країнах ЄС-8 (усереднені значення), 1992—2005 рр.



Джерело: Бази даних Світового банку DDP та LDB.

6.6 Для досягнення економічної диверсифікації повинен існувати значний попит на капітальні інвестиції та імпортні бізнес-послуги. Якщо ці товари та послуги ефективно

використовуватимуться в сприятливому для бізнесу середовищі, істотне зростання обсягу виробництва та експорту в майбутньому, очевидно, забезпечить ресурси для сплати зовнішнього боргу, накопиченого протягом років дефіциту поточного платіжного балансу.

### **Ймовірний вплив підвищення цін на газ на економічне зростання і продуктивність**

**6.7 Нещодавнє підвищення ціни на газ підкреслює важливість розробки належної програми макроекономічних, інституційних та структурних реформ.** Оцінки впливу недавнього підвищення імпортової ціни на природний газ з 50 до 95 дол. США за 1000 куб. м. показують, що в короткостроковій перспективі це призведе до негативного впливу на ВВП приблизно на 2%. Крім того, це може зумовити зростання фіскального дефіциту на 0,7% ВВП і зменшення сальдо поточного рахунку платіжного балансу майже на 3% ВВП<sup>149</sup>. Високою є ймовірність і подальшого зростання ціни на газ. Отже, оскільки зовнішньоторговельні умови ставатимуть дедалі несприятливішими для України внаслідок зростання цін на енергоносії, потрібно докладати значніших зусиль для реалізації зваженої макрофіскальної програми, спрямованої на забезпечення економічного зростання, а також для створення належного підприємницького клімату, який дозволить диверсифікувати економіку.

**6.8 Оцінки, отримані на підставі моделі загальної рівноваги, розробленої для Міністерства економіки, показують, що зниження енергоємності економіки на 12% може повністю компенсувати негативні наслідки для ВВП від підвищення цін на енергоносії<sup>150</sup>.** Згідно з оцінками Міжнародного енергетичного агентства та Світового банку, які ґрунтувалися на паритеті купівельної спроможності, Україна споживає енергоносіїв на одиницю ВВП у 3,6 рази більше, ніж Німеччина, якщо обчислювати за паритетом купівельної спроможності, та в 22 рази більше, якщо виходити з номінальних показників. Україна має дуже значні можливості щодо зменшення енергоємності, але це потребує вкладення коштів. Згідно з підрахунками, наведеними в Стратегії розвитку енергетичного сектора, розробленої урядом України на період до 2030 року, для її впровадження необхідно 200 млрд. дол. США капітальних інвестицій (як державних, так і приватних)<sup>151</sup>. Паралельно із впровадженням комплексної енергетичної стратегії (на що потрібно кілька років), чимало можна зробити завдяки змінам у поведінці. Наприклад, встановлення належних цін на енергоносії може спонукати до їх раціональнішого використання (включаючи інвестиції в енергозбереження). Досі, значною мірою внаслідок високого рівня перехресного субсидування витрат на енергоносії, у цій сфері було зроблено дуже мало. Витрати не узгоджувалися з використанням енергоносіїв; внаслідок цього цінові сигнали не зіграли своєї вирішальної ролі, спонукаючи до більш ефективного використання ресурсів. Нині тільки квазіфіскальну діяльність, зумовлену надто низькими цінами на енергоносії, можна оцінити майже в 4,3% ВВП. За відсутності коригування ці витрати лягають на енергетичних провайдерів (більшість з яких усе ще перебувають у державній власності) і на бюджет, через зниження вартості активів, які належать державі, накопичення податкової недоїмки, успішне лобювання податкових пільг, реструктуризацію боргу та / або інші чинники. Отже, оголошене підвищення тарифів у 2006 році є важливим кроком у правильному напрямку.

**6.9 Стрибокподібні зміни вартості факторів виробництва (наприклад, зумовлені підвищенням цін на природний газ) означають також зниження продуктивності праці та**

<sup>149</sup> Див. записку Світового банку (2006 рік) "Наслідки підвищення цін на природний газ і нафту в Україні" ([www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua)).

<sup>150</sup> Цю модель підготував і нині використовує Інститут економічних досліджень і політичних консультацій на замовлення Міністерства економіки України. Робота фінансувалася з коштів гранту, який уряд Нідерландів надав для реалізації програми системної позики, яку підтримує Світовий банк.

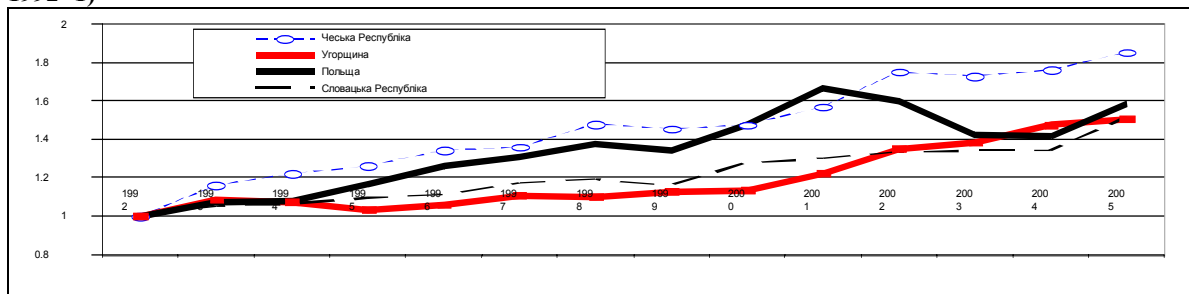
<sup>151</sup> Стратегія розвитку енергетичного сектора – добрий приклад програми, яка заслуговує ретельного вивчення. Згідно з прогнозами цієї програми, для забезпечення енергетичної незалежності України тільки в її енергетичний сектор до 2030 року необхідно вкласти 200 млрд. дол. США. Проте ця стратегія передбачає вкладення коштів у постачання енергії за рахунок найдорожчого її джерела в Україні – атомної енергетики, тоді як альтернативні програми зможуть забезпечити порівнянні результати з меншими витратами.

**капіталовіддачі.** Одним із найважливіших наслідків збільшення обсягу інвестицій (як державних, так і приватних) є підвищення продуктивності праці, оскільки зростає обсяг виробничого капіталу. Супутні інвестиції в людський капітал, зокрема ті, що здійснюються за допомогою програм підвищення якості освіти (та охорони здоров'я), також позитивно вплинуть на підвищення продуктивності. Однак, оскільки змінні фактори виробництва стануть порівняно дорожчими (наприклад, внаслідок підвищення ціни на енергоносії), це чинитиме тиск у бік зниження продуктивності факторів виробництва<sup>152</sup>.

## Валютний курс

**6.10 Важливу роль відіграє також реальний валютний курс (РВК).** За умов економічного зростання підвищення продуктивності праці рівня, що перевищує середньосвітовий, має визначати тенденцію зміни реального валютного курсу. У часовому контексті коригування реального валютного курсу може також бути засобом зміни балансу між заощадженнями та інвестиціями, зокрема через його вплив на торговельний баланс. На Рис. 6.2 подано динаміку реального валютного курсу у кількох країнах ЄС-8. Загалом, у цих країнах протягом 1992—2005 років відбулася реальна ревальвація їхніх грошових одиниць у межах від 50% (Словацька Республіка) до 85% (Чеська Республіка). Можна очікувати, що й в Україні у середньостроковій перспективі спостерігатиметься така сама динаміка реального валютного курсу.

**Рис. 6.2. Реальний ефективний валютний курс у вибраних країнах ЄС-8, 1992—2005 рр. (індекс: 1992=1)**



Джерело: Світовий банк (DDP).

**6.11 Незважаючи на тенденцію до реальної ревальвації в середньостроковій перспективі, у відповідь на зовнішні шоки та внутрішні кризи можливі коригування валютного курсу протягом певного нетривалого періоду.** Країни ЄС-8 у різний час проходили через нетривалі періоди зниження вартості своїх грошових одиниць. Гнучкість номінального валютного курсу є засобом пом'якшення негативних наслідків різноманітних потрясінь і допомагає економікам пристосуватися до ситуації з меншими сукупними втратами в обсязі виробництва. Номінальна девальвація місцевої грошової одиниці на початку циклу економічного зростання може істотно посприяти швидкому збільшенню обсягу експорту та забезпечити вищі показники зростання в Україні протягом решти циклу.

**6.12 Підвищення цін на енергоносії у поєднанні з порівняно низьким рівнем диверсифікації українського експорту свідчить про важливість утримання такого рівня реального валютного курсу, який забезпечуватиме конкурентоспроможність країни.** Якщо місцеві товари та послуги стануть дорожчими за іноземні, це створить значний негативний тиск на торговельний баланс<sup>153</sup>. Досвід різних країн світу однозначно свідчить про те, що економічне зростання, двигуном якого є експорт, має вирішальне значення для країн із перехідною економікою. Україна має досвід ревальвації реального валютного курсу разом із різким

<sup>152</sup> Міркування тут прості: продуктивність можна визначити як співвідношення між вартістю виробленої продукції та вартістю початкових витрат.

<sup>153</sup> IMF (2006) Ukraine: Gauging the Macroeconomic Effects of Higher Natural Gas Prices (МВФ, 2006, "Україна: визначення макроекономічних ефектів підвищення цін на природний газ"), довідка представників МВФ – готується до публікації.

зростанням недиверсифікованого експорту, основною статтею якого був метал. Загалом, український експорт можна характеризувати як недиверсифікований, слабо узгоджений з ланцюжками постачання торговельних партнерів, такий, що має низький рівень обробки та низьку додану вартість<sup>154</sup>. Однак Україна має потенціал для виробництва низки товарів і послуг, які мають попит у багатих країнах світу. Необхідно узгодити цей потенціал із новими технологіями, розробкою продукції, яка відповідає сучасним смакам і стандартам, і знайти шляхи виходу на ринки цих країн. Протягом перехідного періоду важливу роль відіграватиме підвищення ефективності державних інституцій та поліпшення інвестиційного клімату.

**6.13 Після майже п'яти років утримання де-факто фіксованого валютного курсу (за наявності значного позитивного сальдо поточного рахунку платіжного балансу), НБУ у квітні 2005 року дозволив відбутися ревальвації гривні на 4,4% у номінальному виразі (з 5,28 грн./дол. США до 5,05). Цей крок було зроблено у відповідь на спекулятивні дії інвесторів у цінні папери з фіксованим доходом, котрі розглядали валютний курс в Україні як безпрограшну ставку, за допомогою якої, крім доходів від можливої ревальвації, можна отримати вищі доходи за відсотками від деномінованих у гривнях державних і корпоративних цінних паперів. Така ревальвація була необхідною, оскільки НБУ не міг стерилізувати значний приплив коштів за фінансовим рахунком, і тому швидко зростала грошова маса та посилювався інфляційний тиск. Після ревальвації позитивне сальдо поточного рахунку платіжного балансу зменшилося, а приплив капіталу істотно сповільнився.**

## **С. ЗАСТОСУВАННЯ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ БАЗИ У ПРИКЛАДІ З РОЗПОДІЛУ ФІСКАЛЬНИХ РЕСУРСІВ**

**6.14 Ми подаємо два послідовні макроекономічні сценарії, які враховують увесь спектр можливих подій.** Базовий сценарій передбачає схему розвитку економіки в випадку впровадження пакета реформ із помірною швидкістю і на належному рівні. Консервативний — передбачає, головним чином, збереження нинішньої стратегічної політики (тобто політики повільного та нерівномірного розвитку), але за дещо менш сприятливих зовнішніх умов. Явно не розглядаються ні оптимістичний, ні песимістичний сценарії. Однак, як уже зазначалося вище, оптимістичний сценарій може бути реальним лише за швидкого впровадження програми реформ у сприятливих зовнішніх умовах. Водночас наш консервативний сценарій не передбачає серйозних негативних економічних потрясінь, які можуть призвести до песимістичного варіанту. Інакше кажучи, прогнозуючи можливі результати, розробники наведених у цьому звіті сценаріїв дотримуються «золотої середини».

**6.15 Макроекономічні прогнози залежать від величини необхідних Україні капітальних інвестицій.** Кілька секторальних груп фахівців Світового банку здійснили оцінку головних потреб України в державних капіталовкладеннях на наступні 10 років. Загальна приблизна оцінка становить 100 млрд. дол. США. У Таблиці 6.1 подано розподіл цих коштів за секторами із поясненнями і конкретними припущеннями. Цифри, наведені в ній, є просто консервативною оцінкою інвестицій, потрібних для реалізації плану дій "Україна – ЄС". Цією оцінкою передбачається, що уряд проводитиме успішну програму приватизації, вдосконалюватиме свою регуляторну базу та стимулюватиме інвестиції приватного сектора.

**Таблиця 6.1. Оцінка потенційних інвестиційних потреб в Україні, 2006—2015 рр.**

Сектор	Млрд.	Опис
--------	-------	------

<sup>154</sup> World Bank (2004). *Ukraine Trade Policy Study*. (Світовий банк, 2004 рік, "Дослідження торговельної політики України"), звіт № 29684-UA.

	дол. США	
Енергетика	30	Ці оцінки включають інвестиції у вугільний сектор (5 млрд. дол. США), газовий і нафтовий сектори (11 млрд. дол. США) та сектор електроенергетики (14 млрд. дол. США). Вони охоплюють інвестиції в трубопроводи, ядерну енергетику, розподіл електроенергії, гармонізацію з <i>Acquis</i> ЄС, пов'язані з ними інвестиції, необхідні для приєднання до енергетичної мережі ЄС, та інші інвестиції. Однак, якщо розпочнеться приватизація, значну частину цих інвестицій можна буде перекласти на приватний сектор.
Дорожньо-транспортні системи	5	Ця інвестиція стосується головним чином будівництва та ремонту доріг протягом наступних п'яти років. Інші інвестиції в транспортній сфері включено до категорії "Інші".
Житлово-комунальні послуги	14	Потреби в інвестиціях і реабілітаційних витратах у сфері водопостачання та водовідведення на період до 2012 року сягають 7 млрд. дол. США. Інвестиції у водопостачання становлять 60% від цієї суми, а решту – 40% – призначено для реабілітації систем водовідведення. Додаткові 7 млрд. дол. США необхідні для компанії централізованого тепlopостачання і заходів з модернізації у разі потреби.
Сільське господарство і земельна реформа	9	Ця оцінка охоплює земельну реформу, реформу у сфері безпеки і стандартизації харчових продуктів, виконання науково-дослідних робіт та деякі інвестиції в інфраструктуру.
Охорона здоров'я, освіта і соціальний захист	6,5	Оцінки необхідних інвестицій у сферах охорони здоров'я та освіти базуються на обсязі державних капітальних інвестицій, зроблених у країнах – нових членах ЄС у цих сферах, як частці від ВВП.
Охорона навколишнього природного середовища	15	Цю оцінку зроблено за припущенням, що інвестиції у захист навколишнього природного середовища здійснюватимуться із затримкою щодо економічного розвитку. Загальна вартість наближення законодавства до законодавства ЄС та реабілітації промисловості оцінюється приблизно в 30 млрд. дол. США.
Інституції, що підтримують ринкові відносини	4	Ця оцінка включає приведення до європейських стандартів державних податкової, судової та митної систем, а також виконання низки менш масштабних програм інституційного розвитку, що їх Україна потребує для отримання переваг від членства в СОТ.
Інші	16,5	Ці оцінки охоплюють решту статей, а саме: інвестиції в порти, аеропорти, залізниці, ІКТ, управління відходами, і були зроблені на підставі порівняння загальних сум державних інвестицій у різних країнах.
<b>Загалом</b>	<b>100</b>	

Джерело: підрахунки фахівців Світового банку.

**6.16 Використані в моделях припущення фіскальної політики спираються (різною мірою) на результати і рекомендації цього звіту.** Базовий сценарій передбачає реалізацію значної частини (хоч і не всіх) рекомендацій цього звіту. Крім того, очікується виконання широкої програми уряду з удосконалення державного управління та поліпшення інвестиційного клімату шляхом впровадження плану дій "Україна – ЄС"<sup>155</sup>. Що ж до видатків, то базовий сценарій передбачає впровадження рекомендованого пакета змін у пенсійній політиці. Передбачено, що уряд утримуватиме контроль над державними видатками (зокрема над заробітною платою в державному секторі), водночас поступово й виважено скорочуючи неефективні субсидії та раціоналізуючи систему пільг шляхом підвищення адресності. Буде проведено реформу податкової політики, на необхідність якої вказано в цьому звіті. Консервативний сценарій прогнозує повільне та нерівномірне впровадження фіскальної політики. Докладний перелік використаних припущень подано в Таблиці 6.2.

**Таблиця 6.2. Припущення фіскальної політики, що використовуються для побудови макроекономічних прогнозів**

<sup>155</sup> Для допомоги уряду України в цій сфері було розроблено програму позик на підтримку стратегії розвитку, які фінансує Світовий банк.



	<b>Базовий сценарій</b>	<b>Консервативний сценарій</b>
<b>Заходи, що стосуються бюджетних надходжень</b>	Відбуваються зміни в структурі податкових надходжень: частка прямих податків (особливо податків з фонду заробітної плати, їх в цьому звіті також називають внесками на соціальне страхування), якими оподатковується робоча сила і капітал, зменшується разом із часткою неподаткових надходжень. Водночас частка непрямих податків (податків на споживання – головним чином ПДВ), що якнайменш деформують економіку, зростає. Згідно з рекомендаціями, наведеними у главі 2, основні завдання податкової адміністрації (включаючи зменшення витрат на забезпечення виконання податкових зобов'язань, всебічний моніторинг, проведення адресних аудиторських перевірок та кращу координацію дій між установами, які збирають податки) істотно посилюються. Крім того, швидко здійснюється об'єднання функцій чотирьох фондів соціального страхування під дахом ПФ. Реформування системи спрощеного оподаткування дало змогу розширити її базу. Надалі зменшуються видатки, пов'язані зі сплатою ПДВ, особливо у сільському господарстві. Вступ до СОТ веде до меншої залежності від податків у зовнішній торгівлі.	Бюджет ще більше, ніж сьогодні, залежить від прямих податків як від джерела коштів. Функції податкової адміністрації істотно не змінилися. Не відбувається подальшого скорочення видатків, пов'язаних зі сплатою ПДВ. Частка непрямих податків у ВВП зменшується. Оскільки посилюється тиск, пов'язаний з податковими надходженнями, починаючи з 2009 року мають зростати ставки прямих, легших для адміністрування, податків. Вступ до СОТ зменшує залежність від зовнішньої торгівлі як джерела податкових надходжень. Крім того, посилюється значення неподаткових надходжень.
<b>Пенсійна політика</b>	Згідно з рекомендаціями, наведеними у главі 4, відбуваються параметричні зміни (заходи, які зменшують видатки) Другий рівень пенсійної системи вводиться в дію в 2008 році. У сфері збирання внесків впроваджуються рекомендовані зміни, спрямовані на об'єднання органів, які виконують цю функцію. Відбувається зменшення ставок внесків з фонду заробітної плати на 10 відсоткових пунктів протягом 2009—2013 рр. (передбачається зменшення на 2 відсоткові пункти щороку).	Не впроваджуються подальші параметричні реформи. Другий рівень пенсійної системи вводиться в дію в 2008 році (див. главу 4, Рис. 4.2). Передбачаються повільні зміни щодо об'єднання органів, які збирають внески, та зменшення ставок на 5 відсоткових пунктів протягом 2009—2013 рр.
<b>Інші поточні трансферти</b>	Протягом 2006—2009 рр. поступово впроваджується система соціального захисту, яка має захищати бідних від наслідків підвищення ціни на газ; додаткова сума виплат у рамках цієї системи має сягнути 1,2% ВВП, а потім зменшитися до 0,5% ВВП, оскільки деякі домогосподарства внаслідок підвищення доходів вийдуть з неї. Паралельно відбуватиметься поступова раціоналізація системи пільг, яка зрештою дасть змогу заощаджувати 1% ВВП у 2010—2015 рр. (див. главу 3, Таблицю 4, в якій підсумовано рекомендації щодо скорочення відповідних видатків).	Протягом 2006—2009 рр. поступово впроваджується система соціального захисту, яка має захищати бідних від наслідків підвищення ціни на газ; загальна сума виплат у рамках цієї системи має сягнути 1,4% ВВП, а потім зменшитися до 0,7% ВВП, оскільки деякі домогосподарства вийдуть з цієї системи. Відбуватиметься поступова раціоналізація системи пільг, яка зрештою дасть змогу заощадити до 0,4% ВВП у 2010—2015 рр.
<b>Інвестиції</b>	Частка державних інвестицій у ВВП зростає з 2,1 % у 2005 – 2006 рр. до 3,7 % протягом 2007—2010 рр. і до 4,3 % ВВП протягом 2011—2015 рр.. Загалом порівняно з 2005 роком сума нових державних інвестицій, здійснених у період 2006—2015 рр., зростає на 40 млрд. дол. США.	Частка державних інвестицій у ВВП становить у середньому 2,2% ВВП протягом прогнозного періоду (2006 – 2015 рр.). Загалом у порівняно з 2005 роком сума нових державних інвестицій, здійснених у період 2006—2015 рр., зростає лише на 10 млрд. дол. США.
<b>Трансферти капіталу</b>	Оскільки значна частина трансфертів – це, фактично, субсидії підприємствам, то передбачається, що, згідно з рекомендаціями глави 3, вони скорочуватимуться до 1,2% ВВП у 2015 році.	Ці трансферти буде незначною мірою (на 0,2 відсоткового пункту) скорочено протягом періоду, охопленого прогнозом, і наприкінці його вони становитимуть 2,2% ВВП.

<b>Державне споживання</b>	Обсяг державного споживання зменшується до 15,2% ВВП в 2007-10 рр., а потім до 14,9% — у 2011-15 рр. Фонд заробітної плати скорочується повільно, а його структура, як очікується, змінюватиметься, оскільки підвищення реальної заробітної плати та декомпозиція заробітної плати супроводжуються заходами з оптимізації зайнятості. Передбачається, що державні видатки, не пов'язані із заробітною платою, залишатимуться сталими протягом 2006—2009 рр., оскільки зростання ефективності відбуватиметься паралельно з підвищенням вартості енергоносіїв для бюджетних установ. Після коригування цін на енергоносії подальше підвищення ефективності забезпечить зниження сукупного державного споживання.	Обсяг державних видатків залишається на рівні 15,6% ВВП протягом прогнозного періоду.
<b>Субсидії</b>	Відповідно до рекомендацій глави 3, очікується, що рівень субсидування скоротиться до 1,3% ВВП до 2015 року.	Субсидії скоротяться незначно, до 2% ВВП.

*Джерело:* оцінки фахівців Світового банку.

**6.17 Згідно з прогнозами, економія, отримана завдяки скороченню видатків, дасть змогу державному сектору збільшити обсяг інвестицій у рамках базового сценарію на 40 млрд. дол. США (протягом періоду, охопленого прогнозом, і це понад досягнутий на сьогодні рівень), тоді як решту профінансує приватний сектор.** Оскільки вважається, що державні інвестиції, партнерські зв'язки між державним і приватним секторами та приватні інвестиції посилюють одне одного, базовий сценарій передбачає більш значне зростання обсягу приватних інвестицій порівняно з консервативним.

**6.18 Згідно з консервативним сценарієм, державний сектор фінансуватиме лише близько 10 млрд. дол. США інвестицій, а зростання приватних капіталовкладень відбуватиметься повільніше порівняно з базовим сценарієм, що призведе до значного розриву між прагненнями України та її реальними досягненнями.** Через недоліки, що, як і раніше, матимуть місце у фіскальній політиці та впровадженні реформ, не вдасться забезпечити достатніх фіскальних ресурсів. Тому інвестиції будуть значно меншими, аби мати змогу долати дефіцити бюджету. Оскільки консервативний сценарій передбачає продовження повільного реформування системи державних фінансів із внесенням до неї тільки незначних змін, це означає зростання частки державних видатків у ВВП протягом періоду між 2006 і 2009 роками внаслідок підвищення ціни за енергоносії для бюджетних установ (і зростання видатків на субсидії для населення на оплату енергоносіїв). Рівень державних інвестицій становитиме 2% ВВП протягом періоду, охопленого прогнозом (тобто фактично збережеться на нинішньому рівні); отже, сукупна сума нових інвестицій, здійснених протягом 2006—2015 років, досягне лише 10 млрд. дол. США.

**6.19 Згідно з базовим сценарієм, система бюджетних надходжень спиратиметься здебільшого на непрямі податки (наприклад, ПДВ та акцизні збори).** Важливими тенденціями у зміні податкової системи протягом періоду, охопленого прогнозом, є зменшення частки прямих податків і частки неподаткових надходжень. Передбачається істотне посилення спроможності податкової адміністрації та інших органів, що збирають бюджетні надходження, а також реформування спрощеної системи оподаткування і видатків, пов'язаних із ПДВ, що приведе до розширення бази оподаткування (і підвищення рівня збирання податків), як це прогнозується в главі 2. Значні зміни мають відбутися у галузі внесків із фонду заробітної плати: передбачається, що ставку внеску до Пенсійного фонду буде знижено протягом періоду між 2009 і 2013 роками загалом на 10 відсоткових пунктів (щороку на 2 відсоткові пункти впродовж п'яти років). Таке зниження може фінансуватися головним чином завдяки економії, яку забезпечить впровадження у пенсійній системі рекомендованих параметричних змін. Це означатиме також певне зменшення середнього податкового тягара в економіці разом із значним збільшенням самого тягара внаслідок

зростання кількості підприємств, які беруть участь в офіційній економічній діяльності, що допоможе усунути “покарання за офіційну діяльність” і скоротити тіньову економіку. Оскільки базовий сценарій є консервативним щодо обсягів скорочення тіньової економіки, зростання ВВП може бути значно більшим, якщо належним чином впровадити податкову реформу та модернізувати адміністративне управління.

**6.20 Згідно з консервативним сценарієм, у перспективі основними джерелами податкових надходжень стануть прямі податки і неподаткові збори.** Це пояснюється тим, що не відбудеться помітного вдосконалення адміністрування податків (і не вдасться скоротити витрати, пов’язані із їх збиранням). У результаті уряд не зможе забезпечити сталу частку надходжень від податків на споживання. Оскільки напруженість із формуванням дохідної частини бюджету зростатиме, зусилля будуть спрямовані на забезпечення більших надходжень від прямих податків, які легше адмініструвати (однак які є важким тягарем для праці та капіталу). Сформовані фіскальні ресурси дадуть змогу зменшити внески з фонду заробітної плати лише на 5 відсоткових пунктів протягом періоду між 2009 і 2013 роками (на 1 відсотковий пункт щороку протягом п’яти років).

**Таблиця 6.3. Прогнози для різних макроекономічних сценаріїв<sup>1/</sup>**

	Базовий сценарій			Консервативний сценарій		
	2006	Ср. 2007-10	Ср. 2011-15	2006	Ср. 2007-10	Ср. 2011-15
Реальний ВВП, % зростання	4.5	5.0	4.6	3.0	3.0	2.5
ВВП на душу населення, дол. США			4244			3318
Споживання, % зростання	7.3	3.1	3.7	5.9	1.5	1.7
Інвестиції, % зростання	8.5	9.7	5.1	3.8	4.1	2.8
<i>приватні інвестиції, % ВВП</i>	8.4	6.9	5.2	2.7	4.0	2.8
Реальна заробітна плата, % зростання	9.0	7.0	6.2	5.0	4.3	3.5
Дефлятор ВВП, % зростання	12.3	8.6	5.4	13.8	10.8	9.0
Сальдо рахунку поточного платіжного балансу, % ВВП	-2.2	-4.3	-3.9	-2.3	-3.5	-1.9
Валові національні заощадження, % ВВП	17.5	17.3	18.9	17.2	16.6	18.1
Міжнародні резерви, місяці імпорту за СДФ	4.3	4.1	4.0	4.1	3.5	3.1
Бюджетні надходження, % ВВП	41.0	39.0	35.8	40.9	39.4	38.6
<i>податкові надходження, % ВВП</i>	35.3	34.0	31.9	35.1	33.4	32.9
<i>прямі податки, % ВВП</i>	22.9	21.5	18.7	22.9	21.8	22.2
<i>непрямі податки, % ВВП</i>	12.4	12.5	13.2	12.3	11.5	10.6
<i>неподаткові надходження, % ВВП</i>	5.7	5.0	3.9	5.8	6.0	5.7
Бюджетні видатки, % ВВП	44.1	42.4	38.5	44.3	43.8	42.2
<i>державні видатки, % ВВП</i>	15.6	15.4	14.7	15.6	15.7	15.2
<i>державні інвестиції, % ВВП</i>	2.1	3.7	4.3	2.0	2.2	2.2
<i>трансферти капіталу, % ВВП</i>	2.2	1.7	1.3	2.3	2.2	2.2
<i>поточні трансферти, % ВВП</i>	20.8	18.5	15.5	20.8	19.9	18.1
<i>субсидії, % ВВП</i>	2.5	1.9	1.4	2.5	2.2	2.0
Фіскальний баланс, % ВВП	-3.1	-3.3	-2.7	-3.4	-4.4	-3.6
<i>зовнішнє фінансування, % ВВП</i>	0.2	0.8	0.5	-0.1	0.8	0.5
<i>внутрішнє фінансування, % ВВП</i>	0.9	2.1	2.0	1.4	3.4	2.9
<i>приватизація, % ВВП</i>	2.1	0.4	0.2	2.1	0.3	0.2
Прямий державний борг, % ВВП	14.5	17.2	21.9	15.0	20.5	25.5

1/ Ці оцінки було виконано з використанням моделі RMSM-X Світового банку, розробленої для макроекономічного обліку та прогнозування.

**6.21 Якщо буде реалізовано базовий сценарій, то уряд зможе утримувати фіскальний дефіцит у середньому на рівні 3 % протягом 2006—2015 рр.** Нові зовнішні запозичення спрямовуватимуться головним чином на рефінансування виплат із чистим зростанням на 0,2—1,1% ВВП щороку. Надходження від приватизації можуть стати важливим джерелом фінансування у середньостроковій перспективі, хоча точний час приватизації великих підприємств у явному вигляді не розглядається – натомість закладається середній рівень 0,2—0,5% ВВП для наступних десяти років. Внутрішнє фінансування стане найважливішим джерелом фінансування дефіциту

бюджету, що відповідає стратегії уряду щодо зміни структури державного боргу в бік збільшення частки внутрішнього боргу.

**6.22 Крім того, базовий сценарій передбачає, що в середньостроковій перспективі зростання на рівні приблизно 5% супроводжуватиметься негативним сальдо поточного рахунку, сповільненням інфляції та незначним збільшенням державного боргу.** Після кількох років незначних інвестицій, зі збільшенням основного капіталу підвищуватимуться капіталоемність праці, що приведе до вищих темпів зростання її продуктивності порівняно з динамікою реального ВВП. Згідно з припущенням, це супроводжуватиметься вдосконаленням національної освітньої програми, яку буде детальніше розглянуто на другому етапі Огляду державних фінансів. Поєднання таких чинників, як збільшення припливу капіталу, зростання попиту на інвестиційний імпорту та подорожчання імпортованого газу (яке, з-поміж інших чинників, погіршуватиме умови торгівлі) призведе до збільшення дефіциту поточного рахунку платіжного балансу приблизно на 4% ВВП (міжнародні резерви НБУ – на рівні чотирьох тижнів імпорту). Контрольований фіскальний дефіцит, певне зменшення поточного споживання у поєднанні з нейтральною монетарною політикою дадуть змогу поступово знизити інфляцію — до рівня 5% через п'ять років.

**6.23 Консервативний сценарій передбачає нижчі темпи економічного зростання, менше від'ємне сальдо поточного рахунку та сталу динаміку інфляції.** Повільні структурні та податкові реформи в поєднанні з низьким рівнем державних інвестицій не дадуть змоги значно поживити попит на інвестиції. Оскільки обсяг внутрішніх інвестицій та ПІП й надалі буде невисоким, темпи економічного зростання в середньостроковій перспективі залишаться на рівні 2—3%. Нижча (порівняно з базовим сценарієм) продуктивність праці сприятиме нижчому показнику підвищення реального валютного курсу в середньостроковій перспективі і збереженню незначного обсягу припливу капіталу. Хоча передбачається менше від'ємне сальдо поточного рахунку порівняно з базовим сценарієм, НБУ поступово зменшить міжнародні резерви до рівня, який відповідає трьом місяцям імпорту. Більш вузька фіскальна позиція (у середньому 3,9 % ВВП протягом 2006—2015 рр.) та істотний компонент поточних видатків може подовжити період, протягом якого інфляція сягатиме двозначних чисел.

**6.24 Хоча обидва сценарії передбачають прогрес в економічному розвитку, перебіг подій за консервативним розчаровує, оскільки він означає втрату можливостей.** Між обома сценаріями існують важливі кількісні та якісні відмінності. Мабуть, найважливішим є те, що, згідно з базовим сценарієм, ВВП на душу населення (в доларах США оцінюється в середньому приблизно в 4200 дол. США на рік протягом періоду між 2011 і 2015 роками, тоді як, за оцінками, за реалізації консервативного сценарію він буде для цього періоду на 20% нижчим (див. Таблицю 6.3). Різниця у ВВП на душу населення у 2015 році становитиме приблизно 23%. Як зазначалося вище, можливо досягти і значно кращих економічних результатів, причому зміни можуть бути набагато істотнішими за базовим сценарієм, ніж за консервативним. Згідно з першим, податковий режим буде сприятливішим для ведення бізнесу завдяки нижчим граничним ставкам, ширшій базі оподаткування та загалом меншим і більш ефективним видаткам. У свою чергу, кращі умови для бізнесу та фіскальна політика, що формує кращі можливості на майбутнє, ведуть до підвищення суверенних кредитних рейтингів та нижчої вартості запозичень на зовнішніх ринках. *Для базового сценарію характерні також нижчі загальна уразливість та ризики погіршення показників.*

## D. АНАЛІЗ МОЖЛИВОСТІ УТРИМАННЯ СТАБІЛЬНОЇ СИТУАЦІЇ З ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

### Контекст

6.25 Аналіз можливості утримання стабільної ситуації із державним боргом є важливою частиною узагальнюючого аналізу. Аби вирішити питання про спосіб фінансування капітальних інвестицій і програми реформ протягом наступних років (наприклад, обрати можливий рівень дефіцитів, розподілу фінансування між державним та приватним секторами, можливих інструментів фінансування дефіциту), корисно розглянути можливі сценарії запозичень і розрахувати можливі бюджетні витрати, необхідні для обслуговування боргу, та їхній вплив на стабільність макроекономічної бази<sup>156</sup>. Зв'язок тут очевидний: якщо фіскальні органи не спроможні створити необхідний фіскальний простір, то будь-яке збільшення обсягу інвестицій (та зумовлене будь-якими іншими причинами зростання бюджетних витрат або зменшення бюджетних надходжень, спричинене повільнішими темпами зростання) призведе до збільшення бюджетних дефіцитів і, ймовірно, до вищого рівня запозичень. Хоча показник відношення боргу України до її ВВП видається порівняно низьким (18,7% в 2005 році, у тому числі 15,1 % ВВП — прямий державний борг і 3,6 — борг, гарантований державою)<sup>157</sup>, тенденція до його істотного зростання ускладнюватиме перспективи у сфері заборгованості, особливо якщо врахувати наявність умовних зобов'язань.

### Ризик, пов'язаний з умовними зобов'язаннями

6.26 Аналіз боргової стабільності має враховувати державні умовні зобов'язання, оскільки певна їх частка може стати прямими зобов'язаннями. Державні умовні зобов'язання є ймовірними зобов'язаннями, пов'язаними з минулими подіями, наявність яких зможуть підтвердити лише певні події в майбутньому, які не перебувають під цілковитим контролем держави. Умовні зобов'язання в державному секторі можуть бути явними або неявними<sup>158</sup>. Явні умовні зобов'язання – це відкриті юридичні зобов'язання уряду здійснювати платежі тільки тоді, коли відбудеться певна подія. Неявні умовні зобов'язання офіційно не визнаються доти, поки не матиме місця подія неплатоспроможності. Наприклад, якщо приватний банк стає неплатоспроможним, то страхування державою банківських вкладів – це приклад явного умовного зобов'язання. З іншого боку, якщо вважатиметься, що певний приватний банк надто важливий, аби допустити його неплатоспроможність, і держава може вирішити, що цьому банку необхідно надати капітал, використовуючи державні кошти, то це буде прикладом неявного зобов'язання. У Таблиці 6.4 наведено оцінки для різних видів умовних зобов'язань в Україні.

6.27 Найбільша складова, 29,2 % ВВП,<sup>159</sup> — це так звані «заощадження, втрачені в Ощадбанку СРСР», які докладно розглядаються у Вставці 6.1. **Втім, тут необхідно навести два пояснення: по-перше, втрачені заощадження — це опосередковані умовні зобов'язання<sup>160</sup>, які навряд чи**

<sup>156</sup> У цьому звіті використовується нова методологія визначення спроможності обслуговувати борг, розроблена Світовим банком (модель аналізу фіскальної стабільності для країн із середнім рівнем доходів). Результати цього аналізу пов'язуються також із стандартною макроекономічною моделлю Світового банку (RMSM-X). Крім того, визнаючи незалежність НБУ в Україні та факт, що НБУ лише опосередковано фінансує дефіцит бюджету шляхом закупівлі ОВДП на первинному ринку, ми скоригували модель так, щоб відмежувати центральний банк від консолідованого державного бюджету. До того ж, для простоти та зважаючи на те, що в центрі нашої уваги перебуває збалансованість державного бюджету, в аналізі не розглядаються бюджетні надходження від сеньйоражу.

<sup>157</sup> У 2005 році гарантований державою борг (3,6 % ВВП) включав борг НБУ перед МВФ у розмірі 1,6 % ВВП.

<sup>158</sup> Див. детальне пояснення на прикладі Болгарії у праці: Polackova, H., Shatalov, S., and Zlaoui, L. (2000) *Managing Fiscal Risk in Bulgaria (World Bank Policy Research Working Paper No. 2282)*.

<sup>159</sup> Оскільки загальний обсяг цих зобов'язань визначити дуже складно, тут ми наводимо приблизну цифру, що була обчислена на основі наявної інформації.

<sup>160</sup> Згідно з Бюджетним кодексом України (частина 2, стаття 8), такі зобов'язання не вважаються гарантованими. Таким чином (і з огляду на історію питання), «втрачені заощадження» у цьому аналізі вважаються «опосередкованими

одразу стануть прямим боргом, швидше за все, якщо таке взагалі станеться, знадобиться тривалий структурований процес; по-друге, досі фінансовим органам вдавалося вирішувати це питання (тобто проблему втрачених заощаджень), при цьому вони обережно мінімізують будь-які наслідки для бюджету та економіки.

Таблиця 6.4. Державні умовні зобов'язання

	млн. грн.	млн. дол. США	% ВВП у 2005 р.
<b>Прямі умовні зобов'язання</b>	<b>22 748</b>	<b>4440,2</b>	<b>5,4</b>
Гарантований державний борг	15 001	2907	3,6
Зовнішній	15 000	2907	3,6
Внутрішній	1	0,2	0
Депозитні рахунки в Ощадному банку	6017	1191	1,4
Депозитні рахунки приват. осіб в Укресімбанку	1730	342	0,4
<b>Опосередковані умовні зобов'язання</b>	<b>149 486</b>	<b>29 601</b>	<b>35,7</b>
Ощадний банк (втрачені заощадження вкладників Ощадбанку Радянського Союзу)	122 120	24 182	29,2
Облігації компанії “Нафтогаз” /1	9600	1901	2,3
Позики та кредитні лінії компанії “Нафтогаз” /2	4141	820	1,0
Київські муніципальні єврооблігації	3030	600	0,7
Єврооблігації Укресімбанку	2020	400	0,5
Облігації компанії “Енергоатом” (деноміновані в грн.)	500	99	0,1
Облігації “Укрзалізниці” (деноміновані в грн.)	500	99	0,1
Чисті борги енергетичних компаній після взаємозаліку /3	7575	1500	1,8
<b>Загальна сума умовних зобов'язань</b>	<b>172 234</b>	<b>34 041</b>	<b>41,1</b>

/1 Включаючи єврооблігації та облігації, передані “Газпрому” як засіб реструктуризації боргу.

/2 Зазначена сума включає позику Інвестиційного банку DEIPA в розмірі 220 млн. дол. США та 600 млн. дол. США від Deutsche Bank.

/3 Ці дані стосуються “понаднормативного” боргу, який, згідно з прогнозами, залишиться в державних енергорозподільчих компаній після проведення між державними компаніями взаємозаліку. Як повідомило Міністерство палива та енергетики, цю суму необхідно буде врегулювати до приватизації цих компаній.

Джерело: оцінки експертів Світового банку.

6.28 У цьому звіті подано консервативну суб'єктивну оцінку ймовірності того, що умовні зобов'язання перетворяться на прямий державний борг. Нехай ймовірність перетворення умовних зобов'язань на такі, що підлягають сплаті, становить 50% для гарантованого боргу та 30% — для інших умовних зобов'язань. Ідентифікована частина строкових зобов'язань (які підлягають сплаті) рівномірно поширюється на період, охоплений прогнозом. Ця оцінка є консервативною за своєю природою внаслідок таких чинників: (i) у цьому звіті неможливо було ідентифікувати всі умовні зобов'язання; (ii) Верховна Рада своєю постановою вже визнала втрачені заощадження вкладників Ощадбанку колишнього Радянського Союзу державними зобов'язаннями (хоча вони не є зобов'язаннями Ощадного банку України, як це нерідко вважає населення); (iii) в минулому близько 85% наданих державою суверенних гарантій ставали явними зобов'язаннями<sup>161</sup> та (iv) у пропонованому прогнозі не припускалося виникнення частки умовних зобов'язань у майбутньому. Водночас необхідно визнати, що до сьогодні уряд вирішував питання втрачених заощаджень у спосіб, який дозволяв мінімізувати їхній тиск на поточний бюджет. Якщо такий курс триватиме і матиме постійну політичну підтримку, частка загальних умовних

умовними зобов'язаннями». Крім того, ці опосередковані умовні зобов'язання корелюються з державою, а не із існуючою державною компанією «Ощадний банк України».

<sup>161</sup> Нині ця частка швидко зменшується, оскільки уряд здебільшого відмовився від надання державних гарантій, а тоді, коли вони надавалися, Міністерство фінансів здійснювало оцінку запропонованого використання коштів. Проте значно більше непокоїть неявні гарантії (наприклад, випуск облігацій “Нафтогазу”. Багато інвесторів зазначили, що, незважаючи на відсутність явних гарантій з боку держави, вони сподіваються на те, що держава допоможе “Нафтогазу” вийти із складної економічної ситуації, якщо виникне небезпека його дефолту за його облігаціями).

зобов'язань, що можуть стати прямим державним боргом, може бути меншою, ніж припускається у цьому звіті.

#### **Вставка 6.1. Втрачені заощадження вкладників колишнього Радянського Союзу (Ощадбанку СРСР)**

Так звані “втрачені заощадження” є депозитами (ощадними рахунками) населення в Ощадбанку колишнього Радянського Союзу. Ці рахунки було заморожено, і вклади на них знецінилися під час гіперінфляції на початку 1990-х років. Відтоді, хоча й гроші з цих рахунків не видавали, вартість заощаджень кілька разів, згідно з рішеннями Верховної Ради, індексувалася, а отже, вони були явними умовними зобов'язаннями уряду України. Загальна сума цих заощаджень у 1992 році становила близько 116,1 млрд. радянських рублів. З огляду на гіперінфляцію та через необхідність введення гривні, яке відбулося в 1996 році, ці заощадження знецінилися і їх вартість знизилася до 0,5 млн. дол. США (за ринковим валютним курсом). Щоб вирішити це питання, у 1996 році було прийнято закон № 537/96-ВР, який заклав базу для виплати втрачених заощаджень з індексацією, згідно з якою один радянський рубль дорівнював 1,05 гривні. В результаті сума компенсації сягнула 124,19 млрд. грн. Станом на 1 січня 2006-го, власникам вказаних рахунків було сплачено через державний бюджет близько 2 млрд. грн. Для отримання цих грошей люди повинні були виконати цілу низку процедур, наприклад, узяти участь у взаємозаліку заборгованості за енергоносії (практика, яка може зруйнувати дисципліну платежів за енергоносіями). Таким чином, опосередкованими умовними зобов'язаннями, які підлягають оплаті, залишаються 122,12 млрд. грн. (близько 24 млрд. дол. США) заощаджень, втрачених вкладниками Ощадбанку колишнього СРСР.

Питання умовних зобов'язань, пов'язаних зі втраченими заощадженнями, є для країни актуальним. Верховна Рада схвалила законодавство, згідно з яким ці зобов'язання стають для держави явними, і деякі високі керівники чітко зазначили, що питання знецінених коштів слід вирішувати в рамках стратегії реструктуризації Ощадного банку України (це пояснюється тим, що Ощадний банк, на думку населення, має зв'язок із втраченими заощадженнями, а не тим, що ці втрачені заощадження є зобов'язаннями Ощадного банку).

#### **Аналіз ризиків, пов'язаних із державним боргом**

**6.29 Рівень державного боргу України, за міжнародними стандартами, є порівняно невисоким.** У Таблиці 6.5 показано стан державного боргу України в 2005 році та наведено оцінку її умовних зобов'язань. Прямий державний борг України у 2005 році становив 15,1% ВВП, з якого дві третини – зовнішній борг. Крім того, 3,6% ВВП становив гарантований борг, у тому числі 1,6% ВВП – борг НБУ перед МВФ. Для порівняння слід зазначити, що середній гарантований державою борг у країнах ЄС-8 сягав у 2005 році 28,6% ВВП.

**Таблиця 6.5. Державний борг і прогнозовані умовні зобов'язання станом на 2005 рік**

	млн. грн.	млн. дол. США	% ВВП у 2005 р.
Прямий державний борг	63 145	12 504	15,1
<i>Зовнішній</i>	43 956	8 704	10,5
<i>Внутрішній</i>	19 188	3800	4,6
Гарантований державний борг	15 001	2908	3,6
Інші явні умовні зобов'язання	7748	1534	1,8
Неявні умовні зобов'язання	149 486	29 601	35,7

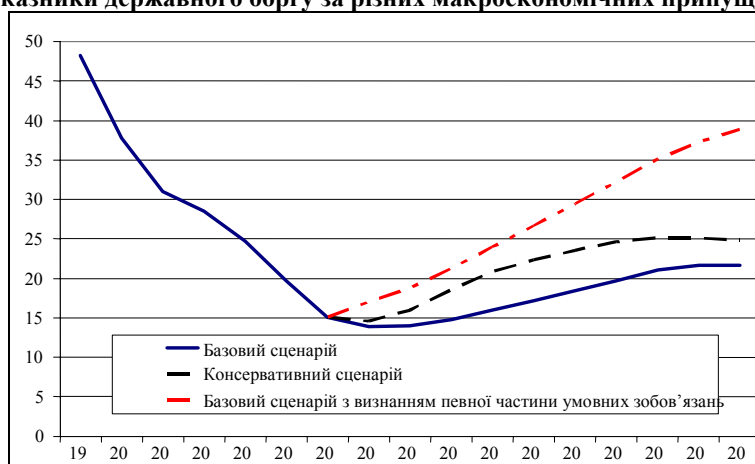
*Джерело:* Міністерство фінансів України, оцінки Світового банку.

**6.30 Якщо не брати до уваги умовних зобов'язань, то Україна, схоже, має певний запас міцності щодо державного боргу.** На Рис. 6.3 наведено результати аналізу можливості утримувати стабільну ситуацію з державним боргом у контексті розглянутих вище макроекономічних сценаріїв (детальніший опис прогнозів див. у Додатку 6.1). Згідно з базовим сценарієм, рівень прямого державного боргу залишається під контролем і зростає лише на 8 % ВВП за період 2006—2015 рр. (до 21,7% ВВП). Слід наголосити, що коли завдання полягає в утриманні сталого співвідношення боргу до ВВП (згідно з припущеннями базового сценарію), то фіскальна політика має бути спрямована на первинний дефіцит бюджету на рівні 0,7% ВВП. У разі

консервативного сценарію державний борг зростає швидшими темпами – на 10 % ВВП протягом періоду, охопленого прогнозом, і досягає 25% ВВП у 2015 році.

**6.31 Однак, якщо уряд справді візьме на себе частину умовних зобов'язань, рівень державного боргу, очевидно, швидко зростає.** У прогнозах припускається, що урядові, зрештою, доведеться протягом 2006—2015 рр. сплатити 50% гарантованого боргу та 30% передбачуваних умовних зобов'язань. Аби не називати якийсь конкретний рік, ми рівномірно розподілили цю суму (54,7 млрд. грн.) на період, охоплений прогнозом (по 10% на рік із коригуванням на дефлятор ВВП). Припускається, що визнання державою умовних зобов'язань підвищуватиме внутрішню реальну відсоткову ставку на 3 відсоткові пункти річних. В результаті відношення державного боргу до ВВП зростає більш як удвічі протягом десяти років, досягши 40 % ВВП у 2015-му. Доволі очевидними є наслідки припущення про вищі рівні умовних зобов'язань: у крайньому випадку, якби уряд взяв на себе виконання 100% гарантованих зобов'язань і 100% умовних (використовуючи наш підхід щодо покриття), відношення державного боргу до ВВП зростає до 57% ВВП у 2015 році. Це нереально, зважаючи на порівняно консервативний характер наших оцінок умовних зобов'язань і на те, що в них не враховано економічних шоків, які можуть мати негативний вплив на ситуацію і призвести до підвищення рівня боргу. Такі наслідки обговорюються далі.

**Рис. 6.3. Показники державного боргу за різних макроекономічних припущень (% ВВП)**



Джерела: Міністерство фінансів України, прогнози Світового банку.

**6.32 Показники державного боргу досить чутливі до різноманітних потрясінь.** У Таблиці 6.6 наведено прогнозоване значення відношення державного боргу до ВВП для останнього року охопленого прогнозом періоду (2015 рік), за різних неординарних економічних ситуацій. Результати показують, що це відношення найбільш чутливе до ситуації “раптові зупинки”, коли економіка переживає протягом двох років стагнацію, а потім повертається до ситуації базового сценарію, проте за рівня державних видатків, не пристосованого до шоку. Це призводить до вищих значень дефіциту бюджету для всього періоду, охопленого прогнозом, і, як наслідок, рівень державного боргу до 2015 року сягає 58 % ВВП (або на 35 % перевищує прогноз базового сценарію). Одноразове зниження реального валютного курсу на 30% дає відношення державного боргу до ВВП на рівні 28 % (на 5% вище від прогнозів базового сценарію). Одноразове збільшення боргу на 10% ВВП підвищує рівень державного боргу до 44 % ВВП. Поєднання раптові зупинки зростання ВВП зі зниженням реального валютного курсу на 30% та з виконанням державою 75% поточних умовних зобов'язань призведе до того, що рівень державного боргу зростає до кінця періоду, охопленого прогнозом, до 78 % ВВП. Завжди існує ризик того, що поєднання негативних факторів може бути настільки потужним, що призведе до макроекономічної кризи та кризи боргових зобов'язань. Такий сценарій тут чітко не відпрацьовується, але його можна легко



уникнути, з року в рік здійснюючи послідовну та відповідальну політику і зважено реагуючи на певні негативні потрясіння.

**Таблиця 6.6. Показники державного боргу України в 2015 р. (як % ВВП) за різних неординарних економічних ситуацій**

	% ВВП
Базовий сценарій	23
Консервативний сценарій	25,3
Визнання деяких умовних зобов'язань (50% гарантованого боргу та 30% решти)	40,2
Реальна відсоткова ставка на рівні свого середнього історичного значення плюс два статистичних відхилення в 2006—2007 рр.	36,2
Реальне зростання ВВП на рівні свого середнього історичного значення мінус два статистичних відхилення в 2006—2007 рр.	57,7
Одноразове зниження реального валютного курсу на 30% у 2006 році	28
Зростання державного боргу на 10% ВВП у 2006 році	43,7
Визнання всіх умовних зобов'язань	57,1
Реальне зростання ВВП на рівні свого середнього історичного значення мінус два статистичних відхилення в 2006—2007 роках плюс одноразове зниження реального валютного курсу на 30% плюс визнання 75% умовних зобов'язань	78,4

*Джерело:* оцінки фахівців Світового банку.

### **Підсумкові міркування щодо середньострокового фіскального планування, утримання стабільної ситуації з державним боргом та управління державним боргом**

6.33 Для якнайкращого використання Україною її фіскального простору дуже важливе значення має середньострокове планування. Базовий сценарій свідчить, що навіть за умови здійснення частини реформ, запропонованих у цьому звіті, Україна протягом наступних 10 років може заощадити додатково 44 млрд. дол. США. Їй необхідні кращі інструменти стратегічного планування, оскільки вони дозволяють ефективно використовувати цей потенціал і забезпечувати якнайкраще використання фіскального простору, який буде створено після реформ у галузі податкової та видаткової політики. Положення, які регулюють в Україні бюджет, уже передбачають певні інструменти фіскального планування, але останні на практиці повною мірою не застосовуються. Стратегічне планування з урахуванням цілей держави буде дуже корисним для України. Воно дозволить фіскальним органам дотримуватися фінансової дисципліни та по-господарськи витратити кошти на підтримку економічного розвитку, особливо у періоди можливого фіскального тиску. Крім того, воно сприятиме посиленню прозорості процесу управління державними фінансами та підвищенню довіри до нього.

6.34 Наведений у цьому звіті аналіз утримання стабільної ситуації з державним боргом показує, що, хоча Україна й має певний запас міцності щодо державного боргу, необхідно дуже обережно ставитися до запозичень, зважаючи на високий рівень умовних зобов'язань. Крім того, результати аналізу ще більше зміцнюють упевненість у необхідності активніше знаходити додаткові фіскальні ресурси в рамках наявного бюджету. Це — найефективніший і найбільш обґрунтований з фіскального погляду спосіб реалізації програми реформ.

6.35 Ще одним важливим чинником зменшення ризику та вартості обслуговування державного боргу є належне управління боргом. З огляду на надзвичайно важливу роль належного управління державним боргом, у цьому звіті рекомендується також запровадити стратегію управління державним боргом на середньострокову перспективу. Нині обговорення програми державних запозичень обмежується підготовкою річного державного бюджету. Отже, уряд має істотні резерви у цій сфері. У Вставці 6.2 подано набір рекомендацій, розроблених під час діагностичного дослідження управління державним боргом, здійсненого казначейським

департаментом Світового банку в 2005 році<sup>162</sup>. Безперечно, будь-які інші заходи, спрямовані на зменшення витрат на обслуговування державного боргу та кредитних ризиків Міністерства фінансів, також матимуть позитивний вплив на створення додаткових фіскальних ресурсів.

#### **Вставка 6.2. Рекомендації для України щодо управління державним боргом**

Нині обговорення програми державних запозичень обмежується підготовкою закону про річний бюджет без жодної прив'язки до середньо- чи довгострокових стратегій. Україні рекомендується здійснити такі заходи для розробки та впровадження стратегії управління державним боргом на середньострокову перспективу із застосуванням системного підходу та низки різних економічних і фінансових припущень.

1. Першим кроком до створення офіційної середньострокової програми могла би стати формалізація наявної неофіційної короткострокової стратегії управління боргом, включаючи встановлення параметрів управління ризиком, пов'язаним із рефінансування кредитів, і, можливо, встановлення цільових завдань щодо співвідношення між обсягами внутрішнього та зовнішнього боргу.

2. Зміцнення правової бази щодо державного боргу, що дасть змогу забезпечити підзвітність державних органів, відповідальних за управління цим боргом. Посиленню підзвітності можуть сприяти такі заходи: (i) встановлення в законодавстві чітких завдань у сфері управління державним боргом, (ii) звернення до Міністерства фінансів із запитом щодо розробки стратегії управління державним боргом та (iii) вимога до Міністерства фінансів надавати звіт про виконання встановлених завдань у сфері управління державним боргом.

3. Перегляд і встановлення граничних значень для чистих державних запозичень, що в разі потреби дасть відповідним органам можливість гнучко використовувати короткострокове фінансування.

4. Зміцнення аналітичних спроможностей та інституційної бази Відділу фінансової політики та управління державним боргом (ВФПУДБ), яке дасть змогу цій структурі відігравати головну роль у розробці та впровадженні стратегії управління внутрішніми та зовнішніми державними запозиченнями, а також надавати державні гарантії та обслуговувати державний борг.

5. Подальше посилення координації дій Міністерства фінансів і НБУ.

<sup>162</sup> The World Bank (2005) Ukraine Public Debt Management and Domestic Debt Market Development. Needs Assessment Report (Світовий банк, 2005. Україна: управління державним боргом і розвиток внутрішнього ринку запозичень. Звіт з оцінки потреб).

## ДОДАТОК 1.1. Надання державних послуг приватним сектором<sup>163</sup>

Державні послуги можуть надавати органи влади, приватний сектор або органи влади разом із приватним сектором. Для надання послуг, які сьогодні перебувають у віданні державного сектора, на виключно приватній основі слід здійснити приватизацію надавачів послуг. Досвід свідчить, що в багатьох випадках приватний сектор надає послуги на такому самому рівні, як і державний, або навіть краще. Безумовно, за відсутності в державних фінансах фіскального простору для необхідних інвестицій та технічного обслуговування цю прогалину заповнює приватне фінансування. Створення належної структури надання послуг приватним сектором також може спонукати до вдосконалення фінансової дисципліни, відшкодування витрат, підвищення продуктивності та якості послуг.

**Партнерство державного та приватного сектора (ПДПС)** – це система, в якій державна служба або приватне підприємство фінансуються та функціонують на основі партнерства між органами влади та однією або кількома компаніями приватного сектора. У деяких типах ПДПС (див. Табл. А1.1 і А1.2) органи влади використовують податкові надходження, аби забезпечити капітал для інвестицій в умовах спільного ведення діяльності з приватним сектором або за контрактом. В інших типах партнерств капіталовкладення робить приватний сектор на підставі угоди з органами влади. Іноді внесок органів влади в ПДПС може бути зроблено в натурі. Вирішальне значення для успішної діяльності ПДПС мають належна розробка та дотримання програмних і правових засад, а це, в свою чергу, нерозривно пов'язано з політичною підтримкою відповідних програм. З політичної точки зору важливо наголосити, що ПДПС має на меті надання кращих послуг, а не просто залучення ресурсів приватного сектора для заповнення прогалин, які влада неспроможна заповнити за браком коштів. Також, політика може внести ясність в інші аспекти (розподіл ризику, закупівлі, фінансування та забезпечення прозорості).

Незважаючи на те, що спеціальне нове законодавство про ПДПС мають не всі держави, майже всі країни, що використовують ПДПС, вважають за потрібне доповнити існуюче законодавство хоча б для того, щоб пояснити, що державні установи мають необхідні повноваження для залучення послуг за ПДПС на контрактній основі. В 1997 році у Великій Британії прийнято закон про укладання контрактів з місцевою владою, щоб детальніше визначити повноваження місцевих органів влади щодо укладання контрактів за ПДПС та відповідних домовленостей. У 2002 році Ірландія прийняла закон про державні органи влади, в якому прописано цілу низку ПДПС, з якими державні органи влади могли б укладати домовленості, а також роль міністра фінансів у наданні інструкцій міністерствам, які бажають бути учасниками ПДПС. У Південній Африці державні органи влади розробили нові регулятивні документи на основі існуючого законодавства про державне фінансове управління для надання державним органам влади повноважень щодо нагляду та затвердження ПДПС, створених місцевою владою.

ПДПС має гарний потенціал із розбудови інфраструктури. Наприклад, у штаті Вірджинія (США) платну автомагістраль Rosahontas Parkway було збудовано за кошти від продажу доходних облігацій приватною корпорацією. Цей креативний підхід до фінансування дав змогу не відкладати будівництво на 15 років, доки буде накопичено необхідні фінансові ресурси. З державного бюджету надійшло лише 27 млн. дол. США від загальної вартості автошляху Parkway у 324 млн. дол. Оскільки значну частину фінансування мобілізовано шляхом емісії приватних облігацій, ризик для місцевих органів влади і платників податку був мінімальний.

Ще одним прикладом є Чилійська залізнична концесія. Протягом 1980-х рр. у системі залізниць відбувався спад, і обсяги перевезення вантажів зменшилися з 14,7 млн. тонн у 1980 році до 6,6 млн.

<sup>163</sup> У цьому обговоренні використано працю Deepak Lal "Private Provision of Public Goods and Services" and Policy Note *Public Private Partnership in Infrastructure – Options for Kazakhstan*, World Bank, 2005. (Діпак Лал "Надання товарів і послуг приватним сектором для державних потреб") та Стратегічну записку "Партнерство державного та приватного сектора в інфраструктурі – вибір для Казахстану", Світовий банк, 2005).

— у 1990-му. Через надлишок робочої сили та неефективність залізниці уряд розпочав залучати до її розвитку приватний сектор. Згідно з планом, державна залізниця Empresa Ferrocarril del Estado (EFE) продовжувала відповідати за інфраструктуру основної мережі, яка обслуговувала центральну частину Чилі, тоді як вантажні перевезення були відокремлені по вертикалі на основі європейської моделі. EFE зберігала неконтрольний пакет акцій у компанії, що займалася перевезенням вантажів, та відповідало за надання пасажирських послуг. Під час свого повільного старту головна чилійська залізнична концесія Ferasa стикалася з численними кадровими проблемами та проблемами відновлення мереж. Зокрема, приватні оператори зверталися до суду з позовами, оскільки вважали державну компанію відповідальною за технічне обслуговування та інвестиції в залізничні шляхи, та із зустрічними позовами до приватних компаній, які нібито вдавалися до неконкурентної практики під час операцій з акціями. У 1994 році обсяг перевезень скоротився до 5,1 млн. тонн і ніяк не міг перевищити цей рубіж аж до 2001-го. Однак ці початкові проблеми зрештою було подолано, і на початку 2001 року обсяг перевезень почав швидко зростати, сягнувши в 2003 році 7,3 млн. тонн. Використовуючи позитивний досвід, набутий концесіями з перевезення вантажів, уряд нині планує створити концесію на право передачі приватним фірмам також управління пасажирськими службами компанії.

Чилійський приклад свідчить про те, що ПДПС мають недоліки і навіть пастки. Тож перш ніж створювати ПДПС (або принаймні паралельно із створенням), конче необхідно ретельно продумати питання розробки як правової, так і регуляторної бази. Ще одна пов'язана з ПДПС проблема, з якою багато країн стикалися в 1990-х рр., стосувалася незбігу за строковістю деномінованих у національній валюті доходів та боргових зобов'язань в іноземній валюті. Багато прогнозів попиту та оцінок ризику були аж надто оптимістичними. Як наслідок, річні потоки інвестицій в інфраструктуру почали зменшуватися і більшість проектів було переукладено або анульовано. Щоб уникнути пасток ПДПС, проекти повинні забезпечуватися потужними грошовими потоками. Правове та регуляторне середовище має забезпечувати інвесторам та кредиторам достатню захищеність. Не менш важливою є і широка політична підтримка ПДПС. І, насамкінець, ПДПС повинно мати доступ до фінансування в обґрунтовані строки та за обґрунтованими цінами.

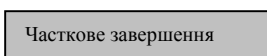
**Таблиця А-1.1. Типи партнерств приватного та державного секторів**

Відокремлення активів	Володіння основними фондами	Експлуатація і поточний ремонт	Капітальні витрати	Комерційний ризик	Тривалість (років)	Сектори-кандидати на участь в проекті
	<i>Державний сектор</i>	<i>Державний та приватний сектор</i>	<i>Державний сектор</i>	<i>Державний сектор</i>	1-2	<i>На основі результатів – експлуатація і поточний ремонт міських автошляхів</i>
Угода про управління	<i>Державний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	<i>Державний сектор</i>	<i>Державний сектор</i>	3–5	<i>Технічне обслуговування мережі автошляхів</i>
Оренда	<i>Державний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	<i>Державний сектор</i>	<i>Спільна відповідальність</i>	8–15	<i>Залізниці</i>
Концесія	<i>Державний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	25–30	<i>Водопостачання та водовідведення; постачання електроенергії</i>
Будівництво-володіння-передача/ будівництво-володіння-експлуатація	<i>Приватний та державний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	<i>Приватний сектор</i>	20–30	<i>Виробництво електроенергії; міські кільцеві автошляхи; автомагістралі загальнодержавного значення (із субсидуванням*)</i>

Таблиця А-1.2. Основні форми та потенційні вигоди приватної інфраструктури

Варіанти/Вигоди	Технічна експертиза	Управлінська експертиза	Операційна ефективність	Ефективність інвестицій	Інвестиції	Відповідність вимогам споживачів	Ізольованість від політичних втручань
Контракт на надання послуг							
Угода про управління з фіксованою ставкою							
Угода про управління зі стимулами отримання кращих результатів							
Оренда							
Будівництво-володіння-передача							
Концесія							
Відокремлення активів							

 Повне завершення

 Часткове завершення



**ДОДАТОК 2.1. Структура оподаткування: податки як відсоток податкових надходжень**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Сукупні податкові надходження</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Непрямі податки	<b>30,39%</b>	<b>31,25%</b>	<b>32,55%</b>	<b>28,84%</b>	<b>29,53%</b>	<b>35,24%</b>
ПДВ	19,77%	18,17%	19,69%	15,42%	14,69%	23,06%
Інші податки на товари та послуги	10,62%	13,08%	12,87%	13,42%	14,84%	12,18%
Прямі податки	<b>69,61%</b>	<b>68,75%</b>	<b>67,45%</b>	<b>71,16%</b>	<b>70,47%</b>	<b>64,76%</b>
Податок на доходи фізичних осіб	13,36%	15,40%	15,82%	16,55%	13,11%	11,82%
Внески з фонду заробітної плати	24,15%	25,94%	26,21%	25,94%	28,81%	26,52%
Податок на прибуток підприємств	16,12%	14,53%	13,73%	16,20%	16,03%	16,01%
Податки на зовнішньоторговельну діяльність	3,27%	3,41%	3,46%	4,64%	5,03%	4,59%
Податки на нерухоме майно та землю	2,88%	2,84%	2,64%	2,49%	2,27%	1,85%
Інші прямі податки	9,84%	6,62%	5,59%	5,35%	5,23%	3,97%

**Ефективність ПДВ у вибраних країнах за 2004 р.**

	Надходження від ПДВ як % ВВП	Коефіцієнт ефективності (збір ПДВ як % ВВП/стандартна ставка)	Стандартна ставка
Болгарія	8,60%	43	20,00%
Хорватія	14,10%	64	22,00%
Польща	7,90%	36	22,00%
Україна	4,90%	25	20,00%
У середньому по "вісімці" ЄС	7,00%	37	18,80%
Країни Центральної та Східної Європи плюс країни Балтії	9,26%	46	20,25%





## ДОДАТОК 2.2. ПДВ вважається кращим податком порівняно з податком з обороту

Аспект	ПДВ	Податок з обороту
Викривлення	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Менше викривлень в економічних підходах до вибору технології виробництва завдяки віднесенню податків на задіювані ресурси та уникнення оподаткування експорту шляхом віднесення сплати податків на попередні періоди.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Високий рівень викривлень. Цей податок призводить до найбільших викривлень серед усіх податків з обігу.</li> <li>• Ефект каскадного оподаткування (подвійне оподаткування).</li> <li>• Оподаткування експорту.</li> <li>• Створює стимули до вертикальної інтеграції фірм (оскільки продаж “у межах фірми” не оподатковується).</li> <li>• Висока гранична ставка оподаткування низькодохідної діяльності.</li> </ul>
Проблеми ухилення від сплати податків (виявлення шахрайства)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Виявити шахрайство легше, оскільки воно відбувається між двома особами: покупцем та продавцем.</li> <li>• Між покупцями та продавцями (теоретично) існує конфлікт інтересів: покупці бажають завищити свої покупки, а продавці – занижити свій продаж.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ухилення здійснюється однією особою.</li> <li>• Зниження продажу є поширеним явищем, і його важче встановити.</li> </ul>
Адміністрування	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вимагає більш складного податкового адміністрування для здійснення моніторингу та припинення шахрайства.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Легше адмініструвати — АЛЕ адміністративні витрати можуть зростати за рахунок аудиту, через складність перевірки повідомленого обороту.</li> </ul>
Власний капітал	<p>Побуває думка, що загалом податки на споживання регресивні, але для обговорення впливу на справедливість необхідно також розглядати рівень витрат.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Чітко виражений ефект розподілу, оскільки ПДВ збирає економічний еквівалент одноетапного податку з обороту шляхом утримання податку на кожному етапі виробництва. Завдяки цьому він досягає мети, яка полягає в оподаткуванні виключно споживання.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Нечітко виражений ефект розподілу.</li> </ul>

### Очікуваний рівень відшкодування з ПДВ в Україні на основі регресії, наведеної в робочому документі МВФ WP/05/218

Відшкодування =  $0,16 \cdot \text{експорту} + 0,75 \cdot \text{зростання} + 0,19 \cdot \text{грамотності} + 0,90 \cdot \text{діапазону}$ ,

де експорт – частка експорту в ВВП, зростання – середнє зростання ВВП в даному періоді, грамотність – рівень грамотності і діапазон – різниця між найменшою (ненульовою) та найвищою ставками ПДВ. (Низку констант у вигляді змінних включено до початкового рівняння, але жодна з них непридатна для України).

Обчислене рівняння (скориговане на R, піднесене до квадрата = 0,8826)



### ДОДАТОК 2.3. Методології розрахунку різниці ПДВ

Різниця ПДВ – це різниця між фактично та потенційно зібраним ПДВ, якщо все споживання було фактично оподатковане за встановленою ставкою, але з урахуванням неоподатковуваних баз. Візьміть до уваги, що різниця ПДВ – це не попередня оцінка “ухилення” від сплати ПДВ, а швидше поєднання як “ухилення”, так і “ерозії” у формі законодавчих обмежень податкової бази шляхом звільнень та встановлення нульової ставки ПДВ (іншої, ніж для експорту).<sup>164</sup>

#### Розрахунок різниці ПДВ<sup>165</sup>

Існує безліч способів розрахунку різниці ПДВ, які можна поділити на дві групи: прямі (які також називають підходами “знизу-вгору”) та непрямі (що їх називають підходами “згори-вниз”). В основу прямих методів покладено інформацію, зібрану податковими адміністраціями шляхом аудитів та інших внутрішніх даних. Непрямі методи спираються на інформацію, зібрану з національних рахунків.

Незважаючи на те, що попередня оцінка сум, отримана за допомогою цих методів, не дає точних результатів, вони є корисними для створення різноманітних орієнтирів щодо збору і шахрайств, які можна використовувати для моніторингу в наступні періоди. Ця інформація дозволяла податковим адміністраціям різних країн відстежувати та вирішувати проблеми шахрайства та ухилення від сплати податків у своєчасний та ефективний спосіб. Країни, зазначені в цьому додатку, систематично зменшували рівень шахрайства протягом останніх років шляхом використання цих (та інших) інструментів, що дало їм змогу здійснювати кращий моніторинг та більш ефективно розподіляти ресурси для аудиту.

#### Непрямі методи

В основу цих методологій покладено дані про національні рахунки та їх порівняння з фактичними обсягами збору. В межах цієї категорії найширше використовуються методи виробництва та споживання.

#### Метод виробництва

Цей метод спирається на інформацію, зібрану з національних рахунків, та її дезагрегування (тобто виробничі таблиці). Він надзвичайно корисний для створення орієнтирів збору за секторами економіки. Фактично, процес розрахунку базується на обчисленні різниць ПДВ у кожному економічному секторі, які, зрештою, підсумовуються для отримання загальної різниці ПДВ для економіки.

Різницю ПДВ можна обчислити з різниці потенційного або теоретичного збору ПДВ (*PVAT*) мінус фактичні збори ПДВ (*AVAT*) за даний рік (або  $VAT\ GAP = PVAT - AVAT$ ). Потенційний збір ПДВ (*PVAT*) – це сума потенційного внутрішнього збору ПДВ в усіх секторах економіки (*PDOM*) плюс потенційний збір ПДВ з оподатковуваних товарів імпорту (*PIM*). Тобто,

$$PVAT = PDOM + PIM \quad (1)$$

<sup>164</sup> Хоча прямі методи, які розглядаються далі в цьому додатку, можуть описувати з певною точністю суму ухилення та його тип (природу).

<sup>165</sup> Наступні методи ґрунтуються на методології оцінки різниці ПДВ, описаній у працях Jorratt (1996); Cobas, Perelmuter, and Tedesco (2003); and Salim (2005) з коригуваннями.

Точніше кажучи, потенційний збір ПДВ для кожного сектора “*i*” економіки ( $PVAT_i$ ) – це результат різниці між дебетом продажу товарів і послуг у цьому секторі ( $D_i$ ) мінус кредит закупівель предметів, оподатковуваних ПДВ, що використовується у виробництві цих товарів і послуг в цьому ж секторі ( $C_i$ ). Цей розрахунок виражається таким чином:

$$PVAT_i = D_i - C_i \quad (2)$$

$$D_i = (GVP_i - ES_i - E_i) * r \quad (3)$$

$$C_i = [(IC_i - EC_i - CPE_i) * r] + [(K_i + EK_i + CPK_i) * r] \quad (4),$$

де  $GVP_i$  – початкова вартість виробництва;  $ES_i$  – неоподатковуваний ПДВ продаж;  $E_i$  – експорт цього сектора, і  $r$  – ставка ПДВ. Крім того,  $IC_i$  – витрати на проміжні закупівлі;  $EC_i$  – проміжні закупівлі, що неоподатковуються ПДВ;  $CPE_i$  – закупівлі товарів та послуг, що використовуються спеціально для виробництва неоподатковуваних товарів та послуг;  $K_i$  – витрати на проміжні інвестиції;  $EK_i$  – витрати на проміжні інвестиції, неоподатковувані ПДВ; і  $CPK_i$  – витрати на проміжні інвестиції для виробництва неоподатковуваних товарів та послуг.

*Примітка.* Якщо немає інформації для розрахунку неоподаткованого ПДВ продажу  $ES_i$ , як сформульовано в рівнянні (3) вище, тоді дебет продажу товарів та послуг в секторі ( $D_i$ ) розраховується за “чинною” ставкою ПДВ ( $\lambda$ ) так:

$$D_i = (GVP_i - E_i) * \lambda \quad (5)$$

Із сукупності дебетів та кредитів сектора в економіці країни ми одержуємо  $PDOM$

$$PDOM = \sum (D_{i\dots} + \dots D_n) - \sum (C_{i\dots} + \dots C_n) \quad (6)$$

Потенційний збір ПДВ за оподатковуваним імпортом ( $PIM$ ) найпростіше подати у вигляді рівняння:

$$PIM = (TI - IE) * r \quad (7),$$

де  $TI$  – сукупний імпорт, а  $IE$  – імпорт, неоподатковуваний ПДВ.

Безперечно, потенційний збір ПДВ за оподатковуваним імпортом також можна обчислювати за сектором економіки ( $i$ ) і згодом додати до внутрішнього потенційного збору кожного сектора ( $i$ ). Це забезпечує інтегровані (тобто внутрішні плюс імпорт) орієнтири збору для кожного сектора.

$$PVAT_i = PDOM_i + PIM_i \quad (8)$$

### **Метод споживання**

Цей метод використовується для розрахунку загальної різниці ПДВ для економіки. В його основу покладено розрахунки сукупного кінцевого споживання оподатковуваних товарів та послуг і закупівель товарів та послуг, а також витрат на інвестиції, які використовуються у виробництві неоподатковуваних товарів і послуг. Як і раніше, різниця ПДВ – це різниця між потенційним

збором ПДВ, який встановлено за допомогою цієї методології, мінус фактичний збір за даний рік. Розрахунок потенційного збору ПДВ з використанням методу споживання (*PCVAT*) здійснюється за такою процедурою:

$$PCVAT = (FCH * r) + (CIPN * r) + (CIE * r) + (IPE * r)$$

*FCH* – кінцеве споживання домогосподарствами оподатковуваних товарів та послуг — розраховується таким чином:  $FCH = FC - FE - UCA + CF$ , де *FC* – кінцеве споживання домогосподарств; *FE* – кінцеве споживання домогосподарствами неоподатковуваних товарів та послуг; *UCA* – кінцеве споживання українських громадян за кордоном; і *CF* – споживання громадян інших країн в Україні.

*CIPN* – споживання та інвестиції державного сектора в оподатковувані товари та послуги, яке розраховується таким чином:  $CIPN = CIP - CIPE$ , де *CIP* – споживання та інвестиції державного сектора; і *CIPE* – споживання та інвестиції державного сектора в неоподатковувані товари та послуги.

*CIE* – проміжне споживання оподатковуваних товарів та послуг, що використовуються для виробництва неоподатковуваних товарів та послуг.

*IPE* – інвестиції в оподатковувані товари, що використовуються для виробництва неоподатковуваних товарів та послуг.

### Прямі методи (підходи “знизу-вгору”)

Прямі методи розрахунку різниці ПДВ головним чином використовують на основі аналізу податкових декларацій про сплату ПДВ (і платежів) та результатів вибіркового аудиту за цими деклараціями. Вони допомагають у розробці орієнтирів збору ПДВ (та шахрайства) за секторами економіки, типами платників податків, географічним розташуванням, а також деякими іншими змінними. Крім того, за їх допомогою можна оцінити природу проблем збору (тобто зниження обсягів продажу, завищення обсягів закупівель) та їх відносні величини. Найбільш поширені методи для цих розрахунків – це порівняльний аналіз аудитів і так званий “фіксований точковий” метод.

**За методом порівняльного аналізу аудитів** досліджують та аналізують репрезентативну випадкову вибірку платників податку, щоб обчислити обсяги заниженої діяльності. Занижена діяльність одного платника податку (*n*) – це сума платежу ПДВ в декларації цього платника податку (та стягнена сума) мінус сума, яку потрібно сплатити за результатами аудиту. Після того, як підсумовується занижена діяльність усіх платників податку в даній вибірці (*t*), отримуємо сукупну різницю ПДВ для цієї вибірки — і результати виводяться для всієї сукупності платників податку. Це можна представити таким чином:

$$VATGap = \sum_{n=1}^{n=t} (AL - DC)$$

де *AL* – перевірені аудитором зобов’язання за ПДВ; та *DC* – оголошена та стягнена з платника сума ПДВ.

Процес вибіркового контролю відносно простий. Основний принцип полягає в тому, що дана вибірка має бути абсолютно випадковою. Це означає, що перевірені аудитором платники податку

у вибірці відбиралися для аудитів випадково. Перевірені аудиторами платники податку з “цільових” аудитів виключаються з процесу вибіркового контролю. Вибірка не повинна бути дуже великою. Навіть малі вибірки можуть забезпечити достатній ступінь довіри до розрахунку загальної різниці ПДВ, як видно з досліджень, проведених в Чилі<sup>166</sup>.

Однак, при використанні більших вибірок цей метод може також дати орієнтири збору за секторами економіки, типами платників податків та географічним розташуванням. Незважаючи на те, що для отримання більш детальних результатів потрібна всебічна інформація, одержана за результатами минулих аудитів, ця методологія менш складна і менш витратна, ніж здається.

#### Розрахунок збитків за надходженнями ПДВ, Велика Британія, 2001—2002 рр.

Тип збитків	Розмір (як % зборів ПДВ)
Заниження нетто-зобов'язань шляхом заниження продажу та завищення закупівель.	3,5—5,5 %
Шахрайство за “відсутністю торговця”, де фірми купують неоподатковувані товари в інших країнах ЄС, продають їх за цінами, що включають ПДВ, і зникають, не сплативши ПДВ.	2,4—3,0 %
Ухилення від реєстрації ПДВ.	0,6—0,7 %
Схеми ухилення, що оскаржуються адміністрацією	3,5—4,2 %
Загалом	9,9—14,2 %

Крім того, цей метод дає змогу детально аналізувати природу проблем, що їх генерують збитки за надходженнями (наприклад, заниження продажу, завищення закупівель, схеми ухилення, які могли б бути опротестовані, і навіть “відсутній торговець”). Це досягається на основі більших вибірок, шляхом визначення частки збитків за надходженнями, яка відповідає кожному типу шахрайства. До речі, таких даних не дає використання непрямих методів. Цей тип оцінки поширений, зокрема, у податкових адміністраціях Чилі та Великої Британії. Ці податкові органи час від часу детально аналізують природу проблем, які генерують різницю ПДВ, та їх відносний обсяг.<sup>167</sup>

**При використанні “фіксованого точкового методу”** податковий агент відвідує місце, де платник податку веде свій бізнес, і контролює протягом певного часу обсяги продажу. Обороти за цей період згодом порівнюють із деклараціями та платежами, здійсненими платником податку за такі ж часові проміжки в минулому. Після опрацювання вибірки платників податку сума усієї обчисленої заниженої діяльності вважається різницею ПДВ для цієї вибірки.

Через очевидні особливості цей метод застосовують лише до середніх компаній, що продають товари безпосередньо кінцевому споживачу. Так, платниками податку, які обираються для цього методу, є головним чином сервісні підприємства та підприємства роздрібної торгівлі.<sup>168</sup> Крім того, її результати є наближеним розрахунком різниці внутрішнього ПДВ.

<sup>166</sup> За даними SIIC (Служба внутрішніх доходів Чилі).

<sup>167</sup> Детальний огляд усіх згаданих випадків див. в праці Bird and Gendron (2005).

<sup>168</sup> У деяких випадках ця методологія може застосовуватися до оптових фірм, якщо обсяг продажу за короткий проміжок часу може бути фактично обчислений інспектором податкової адміністрації безпосередньо під час відвідин.

## ДОДАТОК 2.4. Відносний розмір тіньової економіки вибраних країн, 1999/2000

<i>Країна</i>	Тіньова економіка як % ВНП, 1999/2000	<i>Країна</i>	Тіньова економіка як % ВНП, 1999/2000
Албанія	33,4	Гватемала	51,5
Алжир	34,1	Гондурас	49,6
Аргентина	25,4	Гонконг, Китай	16,6
Вірменія	46,3	Угорщина	25,1
Австралія	14,3	Індія	23,1
Австрія	10,2	Індонезія	19,4
Азербайджан	60,6	Іран	18,9
Беларусь	48,1	Ізраїль	21,9
Бельгія	23,2	Італія	27
Ботсвана	33,4	Казахстан	43,2
Бразилія	39,8	Кенія	34,3
Болгарія	36,9	Республіка Корея	27,5
Буркіна-Фасо	38,4	Киргизька Республіка	39,8
Камерун	32,8	Латвія	39,9
Канада	16	Ліван	34,1
Чилі	19,8	Литва	30,3
Китай	13,1	Мадагаскар	39,6
Колумбія	39,1	Малаві	40,3
Хорватія	33,4	Мексика	30,1
Чеська Республіка	19,1	Молдова	45,1
Данія	18,2	Монголія	18,4
Грузія	67,3	Нігер	41,9
Греція	28,6	Пакистан	36,8
Польща	27,6	Туніс	38,4
Португалія	22,6	Туреччина	32,1
Румунія	34,4	Уганда	43,1
Російська Федерація	46,1	<b>Україна</b>	<b>52,2</b>
Словацька Республіка	18,9	Уругвай	51,1
Словенія	27,1	Узбекистан	34,1
Південна Африка	28,4	Венесуела	33,6
Іспанія	22,6	В'єтнам	15,6

Джерела: Schneider (2002) and Schneider and Enste (2002).





## ДОДАТОК 2.5. Рівняння моделі загальної рівноваги

Центральним питанням у нинішніх обговореннях програм фонду заробітної плати є потенційний вплив зменшення ставки обов'язкових зборів з фонду заробітної плати (де-факто, податку на заробітну плату) на податкові надходження. Існує кілька шляхів вивчення цього питання. Найпростіший підхід — це використання простої бухгалтерської тотожності, в якій податкові надходження  $R$  дорівнюють продукту з податковою ставкою  $t$ , кількості осіб, оподатковуваних податками на фонд заробітної плати  $N(t)$  та величині пов'язаної основної зарплати  $W(t)$ :

$$R = t \cdot N(t) \cdot W(t).$$

Припускається, що як  $N(t)$ , так і  $W(t)$  є функціями (крім іншого) ставки податку, які відбивають ймовірність того, що зміни в ставці податку вплинуть на базу оподаткування фонду заробітної плати. Тоді пропорційна зміна в доходах — це просто

$$\Delta R/R = \Delta t/t + \Delta N/N + \Delta W/W,$$

тому пропорційна зміна в доходах дорівнює сумі пропорційних змін в окремих компонентах. Визнаючи, що кількість осіб та величина основної зарплати окремо залежать від ставки податку, пропорційну зміну в надходженнях можна також записати як

$$\Delta R/R = \Delta t/t (1 + \varepsilon_{N,t} + \varepsilon_{W,t}),$$

де  $\varepsilon_{N,t}$  — еластичність кількості платників податку відносно ставки мита і  $\varepsilon_{W,t}$  — еластичність основної зарплати відносно даної ставки. Обидві еластичності матимуть від'ємне значення, оскільки зменшення ставок податку збільшує як  $N$ , так і  $W$ .

Тепер припустимо, що ставки податку на фонд заробітної плати зменшено, скажімо, на 50%. За відсутності будь-яких змін у податковій базі податкові надходження від податку на фонд заробітної плати також зменшаться на 50%. Однак обговорення з багатьма посадовцями свідчать, що на зменшення ставки реагують як  $N(t)$ , так і  $W(t)$ . Наприклад, якщо кожна змінна зростає, скажімо, на 25% (або еластичність в кожному випадку  $-1/2$ ), тоді загальні надходження при зменшенні ставки будуть незмінними. Якщо еластичність більша, ніж  $-1/2$  (в абсолютному значенні), тоді надходження фактично зростають. Загалом, якщо сума цих двох еластичностей перевищує  $-1$ , тоді зменшення ставки збільшує податкові надходження.

У цьому зв'язку доречно розглянути величину еластичностей. Інформації про ці еластичності немає. Однак наявність інших реакцій в інших країнах свідчить про те, що еластичності в розмірі більше як  $1/2$  мало ймовірні.

Дещо складніша схема веде до такого ж висновку. Припустимо, що рівень рівноваги певної податкової бази (наприклад, оподатковувана податком на фонд заробітної плати зарплата працівників) залежить від пропозиції та попиту цієї податкової бази. Тоді наочно видно, що ставка податку, яка максимально збільшує податкові надходження за цією податковою базою, становить:

$$t_{RMaximum} = (\varepsilon_S - \varepsilon_D) / (-\varepsilon_D (1 + \varepsilon_S))$$

де  $t_{RMaximum}$  — ставка податку, яка максимально збільшує надходження,  $\varepsilon_S$  — еластичність пропозиції податкової бази і  $\varepsilon_D$  — еластичність попиту, де припускається, що обидві еластичності незмінні і де

$\varepsilon_S \geq 0$  і  $\varepsilon_D \leq 0$ . Знову ж таки, надзвичайно важливим питанням впливу будь-якого зменшення ставки податку є величина еластичностей. Лише коли еластичність попиту на податкову базу перевищує -1 (в абсолютному значенні), існує будь-яка ймовірність, що зменшення ставок податку приведе до збільшення надходжень.

Модель загальної рівноваги, що обговорювалася раніше, дає такий само висновок. Для прийнятних величин різних еластичностей, тобто величин, які наближаються до розрахунків, одержаних за результатами емпіричної роботи з цими біхевіористичними реакціями, в жодному разі не можна стверджувати, що зменшення ставки зборів збільшує надходження. Типовим результатом є те, що зменшення ставки генерує певне збільшення робочої сили в оподаткованому секторі, але це збільшення робочої сили (і відповідне зростання надходжень) майже недостатнє для покриття збитків за надходженнями зі зменшенням ставки. Справді, для ймовірних величин даних параметрів зменшення, скажімо, на 10% ставки зменшує надходження в більшості сценаріїв на 5—9%. Лише коли ці еластичності (особливо еластичності заміщення між працею і капіталом у різних секторах та еластичності попиту) надзвичайно високі – і перевищують більшість еластичностей, обчислених за результатами емпіричної роботи – тоді моделювання доходів дає результат, який свідчить, що зменшення ставки зборів збільшує надходження. Згадаймо також, що стилізована модель припускає, що праця (а також капітал) дуже мобільні в оподаткованому секторі, офіційно неоподаткованому секторі та секторі ухилення від сплати податків. Коли мобільність факторного коефіцієнта зменшується, можливість того, що зменшення ставки податку збільшить податкові надходження, стає навіть менш імовірною.

Послідовність рівнянь для стилізованої економіки можна представити таким чином (де  $\hat{\phantom{x}}$  означає процентну зміну у відповідній змінній):

$$(1) \quad \hat{X} = E_{XX}(\hat{P}_X - \hat{P}_Z) + E_{XY}(\hat{P}_Y - \hat{P}_Z)$$

$$(2) \quad \hat{Y} = E_{YX}(\hat{P}_X - \hat{P}_Z) + E_{YY}(\hat{P}_Y - \hat{P}_Z)$$

$$(3) \quad \hat{X} = f_K \hat{K}_X + f_L \hat{L}_X$$

$$(4) \quad \hat{Y} = g_K \hat{K}_Y + g_L \hat{L}_Y$$

$$(5) \quad \hat{K}_X - \hat{L}_X = s_X(\hat{r} + T_K - \hat{w} - T_L)$$

$$(6) \quad \hat{K}_Y - \hat{L}_Y = s_Y(\hat{w} - \hat{r})$$

$$(7) \quad \hat{K}_Z - \hat{L}_Z = s_Z(\hat{w} - \hat{r})$$

$$(8) \quad \hat{K}_X \hat{K}_X + \hat{K}_Y \hat{K}_Y + \hat{K}_Z \hat{K}_Z = 0$$

$$(9) \quad \hat{L}_X \hat{L}_X + \hat{L}_Y \hat{L}_Y + \hat{L}_Z \hat{L}_Z = 0$$

$$(10) \quad \hat{P}_X = f_K(\hat{r} + T_K) + f_L(\hat{w} + T_L)$$

$$(11) \quad \hat{P}_Y = g_K \hat{r} + g_L \hat{w}$$

$$(12) \quad \hat{P}_Z = h_K \hat{r} + h_L \hat{w}$$

$$(13) \quad \hat{P}_Z = 0$$

де  $E_{ij}$  – компенсована еластичність попиту на  $i$  по відношенню до зміни в ціні товару  $j$ , яка визначається як від’ємна величина ( $i, j = X, Y$ );  $P_i$  – ціна товару  $i$  ( $i = X, Y, Z$ );  $r$  – ціна капіталу;  $w$  – ціна праці;  $f_j$  – початкова частка коефіцієнта  $j$  в секторі  $X$  ( $j=K, L$ );  $g_j$  – початкова частка факторного коефіцієнта  $j$  в секторі  $Y$  ( $j=K, L$ );  $h_j$  – початкова частка факторного коефіцієнта  $j$  в секторі  $Z$  ( $j=K, L$ );  $s_i$  – еластичність заміщення між капіталом і працею в секторі  $i$ , яка визначається як від’ємна величина ( $i=X, Y, Z$ ); та  $T_j$  – податок на коефіцієнт  $j$  в секторі  $X$  ( $j=K, L$ ).

Рівняння (1) і (2) виражають процентну зміну в компенсованому попиті як функцію процентної зміни у відносних цінах продуктів  $X$  і, відповідно,  $Y$ . Рівняння (3) і (4) демонструють зміну в обсягу виробництва  $X$ , що впливає зі змін у використанні факторного коефіцієнта в секторі. Рівняння (5), (6) і (7) співвідносять зміни у факторних співвідношеннях у секторах до змін у відносних факторних цінах через еластичність заміщення у виробництві. Рівняння (8) і (9) впливають із припущення про фіксовану факторну пропозицію капіталу і праці. Рівняння (10), (11) і (12) показують співвідношення між змінами у факторних цінах (включаючи податки, де доцільно) та кінцевими змінами в цінах продуктів. Рівняння (13) визначає ціну товару  $Z$  як зчисленну величину. Всі фізичні одиниці вибрано так, що початкові ціни дорівнюють одиниці.

Ці рівняння складають тринадцять рівнянь, систему з тринадцятьма невідомими, де невідомі – це  $\hat{X}$ ,  $\hat{Y}$ ,  $\hat{K}_X$ ,  $\hat{K}_Y$ ,  $\hat{K}_Z$ ,  $\hat{L}_X$ ,  $\hat{L}_Y$ ,  $\hat{L}_Z$ ,  $\hat{P}_X$ ,  $\hat{P}_Y$ ,  $\hat{P}_Z$ ,  $\hat{r}$  та  $\hat{w}$ . Цю систему можна скоротити шляхом заміни і потім розв'язати для решти невідомих за допомогою правила Крамера.

Використовуючи долари як одиницю валюти для цілей обговорення, припускається, що розмір сектора  $X$  дорівнює \$75 і також дорівнює сумі валового оподаткованого доходу капіталу і праці в секторі. Так само припускається, що  $Y$  дорівнює \$25; отже, офіційно неоподатковуваний сектор  $Y$  становить 1/3 від розміру оподаткованого сектора. Припускається, що суми з усіма податками, сплачувані  $K$  і  $L$  в оподаткованому секторі, дорівнюють \$20 і, відповідно, \$55 таким чином, що частки капіталу і праці в секторі  $X$  (позначені  $f_K$  і  $f_L$ ), згідно з припущеннями, дорівнюють  $f_K = 0,2667$  і  $f_L = 0,7333$ . Суми, сплачувані  $K$  і  $L$  в секторі  $Y$ , згідно з припущеннями, дорівнюють \$5 і, відповідно, \$20. Таким чином, частки факторних коефіцієнтів у секторі  $Y$  ( $g_K$ ,  $g_L$ ) становлять  $g_K = 0,2$  і  $g_L = 0,8$ .

Згадаймо, що одиниці вибрано так, щоб одна одиниця факторного коефіцієнта становила суму, яка генерує \$1 за вирахуванням податків. Оскільки капітал і праця в секторі  $Y$  не оподатковуються, в ньому налічується 5 одиниць капіталу і 20 одиниць праці. Для сектора  $X$  кількість одиниць залежить від тягаря оподаткування. Ми припускаємо, що сукупні податки дорівнюють 25% обсягу виробництва у секторах  $X$  та  $Y$ , причому \$8 становлять податкові надходження від капіталу в секторі  $X$  і \$17 від праці у секторі  $X$ . Оскільки одиниці капіталу і праці вибрано так, що одна одиниця факторного коефіцієнта є сумою, яка генерує \$1 за вирахуванням усіх податків, існує 12 (=20-8) одиниць капіталу в секторі  $X$  і 38 (=55-17) одиниць праці. За цією процедурою також здійснюються розрахунки ставки податку на капітал і працю. Ставка податку обчислюється шляхом поділу величини сукупного оподаткування факторного коефіцієнта на його дохід після вирахування податків. Ставка податку на капітал в секторі  $X$  становить 0,6667 (=8/(\$12)), а ставка податку на працю - 0,4474 (=17/\$38). Капітал і праця в секторі  $Y$  не оподатковуються.<sup>169</sup>

Стосовно важко оподаткованого сектора  $Z$  ми робимо два альтернативні припущення про його розмір. Ми припускаємо, що сектор  $Z$  дорівнює 25% обсягу виробництва в офіційному секторі ( $X+Y$ ) чи \$25 або 50% (\$50) обсягу виробництва в офіційному секторі. В будь-якому разі ми припускаємо, що цей сектор надто трудомісткий, причому факторні частки праці ( $h_L$ ) і капіталу ( $h_K$ )  $h_L = 0,9$  і, відповідно,  $h_K = 0,1$ ; отже, суми праці і капіталу відповідають (22,5; 2,5) і (45,5) у двох альтернативних сценаріях. Як зазначено далі, аналіз вразливості показує, що при зміні розміру сектора розрахунки надмірного податкового тягаря істотно не змінюються.

Ми припускаємо різні комбінації еластичностей заміщення між капіталом і працею (або  $s_i$ ,  $i=X,Y,Z$ ) від 0 до -1/2 та до -1. Що стосується компенсованих еластичностей попиту, ми

<sup>169</sup> Більш детальне обговорення цієї процедури див. у Harberger (1962), Alm (1986), or Alm and Buckley (1998).

припускаємо, що власні еластичності ( $E_{XX}$ ,  $E_{YY}$ ,  $E_{ZZ}$ ) відповідають одна одній, і що перехресні еластичності попиту  $Y$  та  $Z$  щодо ціни оподаткованого товару  $X$  відповідають одна одній. Разом із вимогою симетрії в компенсованих реагуваннях ці припущення означають, що вибір величини для  $E_{XX}$  визначає величини для інших еластичностей. Ми припускаємо, що  $E_{XX}$  дорівнює  $-1/2$  або  $-1$ . Відхилення в еластичностях попиту та заміщення мають більш істотний вплив на розрахунки вартості добробуту.

## ДОДАТОК 2.6. Системи оподаткування малих підприємств

Країна	Тип системи	Зауваження/ опис
Албанія	Фіксований податок або податок з валового обороту	Фіксований податок для малих підприємств з річним оборотом менше ніж 2 млн. лек; 4% податок із валового обороту для малих підприємств з валовим оборотом 2-8 млн. лек.
Вірменія	Фіксований податок	Для дрібної діяльності (наприклад, перукарень, бензозаправних станцій, комерційного рибальства і торговельної діяльності, що здійснюється на торгових площах до 30 м <sup>2</sup> ).
Азербайджан	Податок з валового обороту	2% податок із валового обороту, коли той не перевищує 300 мінімальних неоподатковуваних зарплат.
Беларусь	Фіксований податок	Для крамниць у власності однієї особи, що мають загальну торговельну площу менше 25 м <sup>2</sup> .
Бельгія	Єдина ставка податку	Система штрафів, що застосовується протягом трьох років до дрібних підприємств залежно від роду занять, дохід яких не перевищує 10.000 бельгійських франків.
Болгарія	Фіксований податок	Для осіб у певних секторах бізнесу з річним оборотом менше 75.000 болгарських левів.
Грузія	Фіксований податок	Для підприємств з оборотом менше 24.000 грузинських ларі.
Греція	Єдина ставка податку	Застосовується до закупівель та грошових надходжень.
Угорщина	Фіксований податок	Дрібні підприємці можуть вибирати деталізований припустимий податок замість прибуткового податку з фізичних осіб та ПДВ.
Ізраїль	Єдина ставка податку	Для роздрібних фірм та ремісників з валовим оборотом менше 4000 дол.
Казахстан	Фіксований податок або податок на валовий прибуток	Спеціальний режим на основі спрощеної податкової декларації для осіб, які мають не більше 15 найманих працівників та валовий дохід 4,5 млн. тенге, або для юридичних осіб, що мають не більше ніж 25 найманих працівників та валовий дохід 9 млн. тенге.
Косово	Фіксований податок	Для будь-якого платника податку, крім страхової компанії, з валовими грошовими надходженнями менше ніж 15.000 DEM.
Киргизстан	Податок з валового обороту	5—10% податок з валового обороту для дрібних підприємств із сукупним доходом менше 3 млн. сом з урахуванням усіх державних податків; 4% щомісячний податок з валового обороту для індивідуальних підприємців.
Литва	Припустимий податок	Довільний для фірм з валовим доходом менше ніж 100.000 лит.
Румунія	Податок на валовий прибуток	Для дрібних підприємств, що мають не більше 10 найманих працівників, з річним оборотом не більше 100.000 євро
Сербія	Податок з валового обороту; фіксований податок	2% податок на валові прибутки для підприємств, що мають не більш як 50 найманих працівників, з обсягом середньомісячної валової заробітної плати 8.000 і середньою вартістю активів не більше як 6.000 середньомісячних валових зарплат; акордний податок для підприємців.
Уругвай	Єдина ставка податку	Єдина ставка податку на обіг для дрібних підприємств та осіб, що займаються професійною діяльністю.
Узбекистан	Податок з валового обороту; фіксований податок	3—5% податок (залежно від місця розташування) з обороту для оптових торгових фірм та 7—10% податок (залежно від місця розташування) з обороту для фірм, що надають послуги у сфері громадського харчування; акордний податок для індивідуальних підприємців, що не є юридичними особами.

Джерела: Engleschalk (2004) and Bird and Wallace (2004).



### ДОДАТОК 3.1. Соціальні пільги в Україні

#### Категорії груп населення, що мають пільги в Україні

Спеціальні заслуги (приблизно 760.000)	За соціальними ознаками (приблизно 10.500.000)	За професійними ознаками (приблизно 900.000)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Герої України</li> <li>• Герої Радянського Союзу</li> <li>• Герої Соціалістичної Праці</li> <li>• Учасники бойових дій</li> <li>• Інваліди війни I, II і III груп</li> <li>• Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесені до категорії I</li> <li>• Особи, які мають спеціальні заслуги за працю</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Учасники війни</li> <li>• Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесені до категорії II</li> <li>• Амністовані* громадяни та їх спадкоємці</li> <li>• Ветерани праці</li> <li>• Особи зі статусом, що прирівнюється до учасників війни</li> <li>• Сім'ї, члени яких мають право на пільги за соціальними та професійними ознаками</li> <li>• Постраждали під час окупації</li> <li>• Почесні донори крові</li> <li>• Ветерани військової служби</li> <li>• Діти війни</li> <li>• Ветерани державної пожежної служби</li> <li>• Ветерани військової служби, Служби безпеки, органів внутрішніх справ, інших виконавчих органів та військових формувань</li> <li>• Дружини (чоловіки) ветеранів військової служби</li> <li>• Пенсіонери згідно зі спеціальними законами про вихід на пенсію за професійними ознаками (включаючи колишніх депутатів Верховної Ради)</li> <li>• Пенсіонери, включаючи громадян, які раніше працювали в органах прокуратури, в сільському господарстві, бібліотекарями</li> <li>• Особи, які стали інвалідами за професійними ознаками</li> <li>• Особи, які стали інвалідами внаслідок загального захворювання</li> <li>• Інваліди з дитинства</li> <li>• Військовослужбовці, які стали інвалідами під час проходження військової служби</li> <li>• Вдови (вдівці) ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ та їхні діти</li> <li>• Дружини (чоловіки) військовослужбовців, які пропали безвісти у ході бойових дій, та їхні діти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Депутати Верховної Ради</li> <li>• Депутати місцевих рад</li> <li>• Пожежники</li> <li>• Військовослужбовці</li> <li>• Працівники міліції</li> <li>• Працівники та інспектори органів прокуратури</li> <li>• Судді</li> <li>• Посадовці митної служби та ДПА</li> <li>• Працівники культури та освіти</li> <li>• Педагогічні працівники, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, та пенсіонери, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них</li> <li>• Медпрацівники і фармацевти, які проживають у сільській місцевості</li> <li>• Журналісти</li> <li>• Персонал протитуберкульозних закладів</li> <li>• Спеціалісти у сфері захисту рослин</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Батьки військовослужбовців, які загинули (померли)</li> <li>• Непрацевдатні спадкоємці пожежників, міліціонерів, працівників податкової міліції, начальницького складу органів системи карного права і правозастосування</li> <li>• Примусово переселені громадяни</li> <li>• Сироти</li> <li>• Багатодітні сім'ї</li> </ul>	
--	---	--

\*Особи, які відбули покарання в таборах і після цього вважаються реабілітованими та амністованими.

## Закони та нормативні акти, що регулюють пільги в Україні

### Закони

1. Закон України “Про пріоритетність соціального розвитку села та аграрно-промислового комплексу у народному господарстві” №400-ХІІ від 17 жовтня 1990 року.
2. Закон України “Про міліцію” №565-ХІІ від 20 грудня 1990 року.
3. Закон України “Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” №796-ХІІ від 28 лютого 1991 року.
4. Закон України “Про основні принципи соціальної безпеки в Україні” №875-ХІІ від 21 березня 1991 року.
5. Закон України “Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні” №962-ХІІ від 17 квітня 1991 року.
6. Митний кодекс України №1970-ХІІ від 12 грудня 1991 року.
7. Закон України “Про освіту” №1060-ХІІ від 23 травня 1991 року.
8. Закон України “Про Прикордонні війська України” №1779-ХІІ від 4 листопада 1991 року.
9. Закон України “Про Прокуратуру” №1789-ХІІ від 5 листопада 1991 року.
10. Закон України “Про Збройні Сили України” №1934-ХІІ від 6 грудня 1991 року.
11. Закон України “Про запобігання захворювання на синдром набутого імунodefіциту (СНІДу) та соціальний захист населення” №1972-ХІІ від грудня 1991 року.
12. Закон України “Про селянське (фермерське) господарство” №2009-ХІІ від 20 грудня 1991 року.
13. Закон України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” №2011-ХІІ від 20 грудня 1991 року.
14. Закон України “Про основи законодавства України про культуру” №2117-ХІІ від 14 лютого 1992 року.
15. Закон України “Про службу безпеки України” №2229-ХІІ від 25 березня 1992 року.
16. Закон України “Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України” №2225-ХІІ від 26 березня 1992 року.
17. Закон України “Про статус народного депутата України” №2790-ХІІ від 17 листопада 1992 року.
18. Закон України “Про основи законодавства України про охорону здоров'я” №2801-ХІІ від 19 листопада 1992 року.
19. Закон України “Про статус суддів” №2862-ХІІ від 15 грудня 1992 року.
20. Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” №2998-ХІІ від 5 лютого 1993 року.
21. Закон України “Про статус ветеранів війни та гарантії їх соціального захисту” №3551-ХІІ від 5 лютого 1993 року.
22. Закон України “Про основні принципи соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні” №3721-ХІІ від 16 грудня 1993 року.
23. Закон України “Про фізичну культуру і спорт” №3808-ХІІ від 24 грудня 1993 року.
24. Закон України “Про правові засади цивільного захисту” №2974-ХІІ від 3 лютого 1993 року.
25. Закон України “Про державну службу” №3723-ХІІ від 16 грудня 1993 року.
26. Закон України “Про пожежну службу” №3745-ХІІ від 17 грудня 1993 року.
27. Закон України “Про ветеринарну медицину” №2498-ХІІ від 25 червня 1994 року.
28. Закон України “Про бібліотеки і бібліотечну справу” №32/95-ВР від 27 січня 1995 року.



29. Закон України “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” №39/95-ВР від 8 лютого 1995 року.
30. Закон України “Про статус гірських населених пунктів в Україні” №56/95-ВР від 15 лютого 1995 року.
31. Закон України “Про музеї та музейну справу” №249/95-ВР від 25 червня 1995 року.
32. Закон України “Про донорство крові та її компонентів” №239/95-ВР від 23 червня 1995 року.
33. Закон України “Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист” №203/98-ВР від 24 березня 1998 року.
34. Закон України “Про захист рослин” №180-XIV від 14 жовтня 1998 року.
35. Закон України “Про вибори Президента” №474-XIV від 5 березня 1999 року.
36. Закон України “Про аварійно-рятувальні служби” №1281-XIV від 14 грудня 1999 року.
37. Закон України “Про відзначення перемоги у Другій світовій війні” №1684-III від 20 квітня 2000 року.
38. Закон України “Про позашкільну освіту” №1841-III від 22 червня 2000 року.
39. Закон України “Про боротьбу з туберкульозом” №2586-III від 5 липня 2001 року.
40. Закон України “Про підтримку ЗМІ та соціальний захист журналістів” №3056-III від 7 лютого 2002 року.
41. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” №93-IV від 11 липня 2002 року.
42. Закон України “Про соціальний захист дітей війни” №2195-IV від 18 листопада 2004 року.
43. Закон України “Про Державний бюджет України на 2006 рік”.
44. Постанова Верховної Ради України “Про організаційно-технічну підтримку членів Парламенту” №122/94 від 26 липня 1994 року.

#### **Укази Президента**

1. Указ Президента України “Про пільги Героям Соціалістичної Праці” №492/93 від 28 жовтня 1993 року.
2. Указ Президента України “Про пільги дітям, які перенесли хімічну інтоксикаційну алопецію у медичному обслуговуванні” №304/95 від 12 квітня 1995 року.

#### **Акти Кабінету Міністрів України**

1. Постанова Кабінету Міністрів України і Ради профспілок України “Про заходи щодо покращання рівня життя інвалідів з дитинства”.
2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про нагальні питання, пов’язані з роботою навчально-виховних закладів” №143 від 23 березня 1992 року.
3. Постанова Кабінету Міністрів України “Про пільги Героям Радянського Союзу і повним кавалерам ордену Слави” №37-93 від 23 квітня 1993 року.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про безплатний проїзд пенсіонерів на транспорті загального користування” №354 від 17 травня 1993 року.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про додаткові соціальні гарантії для малозабезпечених сімей з хворими дітьми та дітьми першого і другого року життя” №66 від 8 лютого 1994 року.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про поліпшення виховання, навчання, соціального захисту та матеріального забезпечення дітей, що залишилися без піклування батьків” №226 від 5 квітня 1994 року.
7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про продовження дії Постанови Кабінету Міністрів України №254 від 17 травня 1993 року” №555 від 16 серпня 1994 року.
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати” №879 від 1 серпня 1996 року зі змінами і доповненнями згідно з постановами Кабінету Міністрів України №479 від 22 травня 1997 року та №1964 від 17 грудня 2003 року.
9. Постанова Кабінету Міністрів України “Про раціоналізацію вільного продажу ліків, прописаним вибраним категоріям населення, що проходять амбулаторне лікування, за зниженими цінами” №1303 від 17 серпня 1998 року.
10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про надання молоді низьковідсоткових довгострокових позик для цілей навчання незалежно від форм навчання та інституційної форми університетів” №1303 від 17 серпня 1998 року.
11. Постанова Кабінету Міністрів України “Про організацію харчування вибраних категорій дітей в загальноосвітніх навчальних закладах” №856 від 19 червня 2002 року.

12. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення” від 30 грудня 1997 року зі змінами та доповненнями згідно з постановами Кабінету Міністрів України №450 від 6 травня 2001 року, №1973 від 25 грудня 2002 року, №717 від 15 травня 2003 року.
13. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил надання населенню послуг з постачання електричної енергії” від 26 липня 1999 року, зі змінами та доповненнями згідно з постановами Кабінету Міністрів України №1607 від 26 жовтня 2000 року, №1275 від 26 вересня 2001 року.
14. Положення про виплату пенсій та пільг через поточні банківські рахунки одержувачів за згодою одержувачів, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України №1596 від 30 серпня 1999 року.
15. Інструкція “Про процедуру надання, фінансування і виплати пенсій та пільг через поштові відділення”, зареєстрована Міністерством юстиції України 6 серпня 1998 року №494/2934.
16. Стандарти (щодо споживання послуг тепло-, водопостачання та водовідведення), встановлені Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями та місцевими органами виконавчої влади.

### ДОДАТОК 3.2. Судова система України: проблеми і плани удосконалення бюджетного фінансування<sup>170</sup>

Глобальні дослідження показують, що визначення річного бюджетного асигнування для судової системи – це непростий і суперечливий процес, з огляду на незалежну природу судової гілки влади, а також розподіл повноважень та функцій між інститутами сектора правосуддя і звичайно розпорочені механізми оцінки результатів та підзвітності. Україна має аналогічні проблеми, напевно, більш складні, оскільки з часу проголошення у 1991 році незалежності триває процес створення нових інститутів та реформування старих. Перехід до ринку змінив кількість і склад бюджетних установ та ресурсів, зокрема, внаслідок створення Конституційного суду, передачі адміністрування функцій судочинства виконавчій гілці (Міністерству юстиції), а потім судовій гілці шляхом створення у 2003 році Державної судової адміністрації (ДСА), Вищої ради юстиції, Академії суддів для навчання та реорганізації Міністерства юстиції і служби судових виконавців тощо. ДСА, яка опікується більшістю судів під загальним керівництвом Верховного Суду, несе відповідальність за вдосконалення бюджетування та автоматизації управління.

Система судочинства в Україні фінансується з державного (центрального) бюджету. В 2004 році бюджетні асигнування для неї становили приблизно 240 млн. грн. (0,7% ВВП, або 3,0% від загального обсягу державного бюджету). В 2004 році загальна частка бюджету для судової системи — ланки в системі судочинства, що складається із судових органів (судів) та Державної судової адміністрації, яка відповідає за адміністрування судів нижчого рівня, — становила приблизно 0,87% від загальної суми державного бюджету (приблизно 692 млн. грн.). Бюджетні видатки для судових інститутів розподіляються на дві основні економічні категорії: (і) видатки на споживання, які мають відношення до оплати праці, соціального захисту та оплати комунальних послуг тощо та (ii) видатки на розвиток, які мають відношення до капітальних витрат, видатків на навчання, розробки, придбання землі тощо. Видатки на споживання, які є найвагомішою категорією, становлять приблизно 85% у ДСА, майже 50% — у Верховному Суді і майже 92% — у системі судочинства загалом.

Бюджет судових органів на душу населення в Україні становить близько 2,31 євро порівняно з 4,62 євро в Росії, 0,8 — у Молдові та 0,64 євро — в Азербайджані (СЕРЕJ 2002). Протягом останніх років відношення сукупного бюджету для системи судочинства до загального бюджету України загалом залишалось незмінним (приблизно 3%). Та окремі асигнування інститутам цієї галузі зазнали серйозних змін внаслідок судових реформ, які змінили їхні функції та повноваження. Наприклад, адміністративний кошторис Міністерства юстиції зменшено наполовину зі створенням ДСА і покладенням на неї функцій судового адміністрування. Підтримка регіональних (обласних) судів напряму з державного бюджету зменшилась до нульового рівня з передачею їхніх функцій центральним судовим органам, зокрема, Вищому господарському суду. Ці зміни вплинули на роботу фахівців, які займаються управлінням бюджетами та розробкою автоматизованих систем управління фінансовими коштами. Індекси планових бюджетних виплат за економічною класифікацією зазнали змін у 2005 році, ускладнивши багаторічне порівняння бюджетів. Беручи до уваги, що система судочинства перебуває на етапі переходу до ринку і має вирішити проблему хронічного браку інвестицій, зростання бюджетних труднощів є запорукою вдосконалення фінансового планування та управління ресурсами.

Нині здійснюється поетапний процес у напрямку розробки відповідного бюджету та упорядкування фінансового управління. Ці конкретні заходи перебувають у центрі уваги органів влади. Один з них полягає у чіткому визначенні ролі та функцій різних інститутів, що входять до складу системи судочинства. Другий передбачає автоматизацію та вдосконалення систем

<sup>170</sup> Підготував Waleed Malik (LCSPS)

фінансового та бюджетного управління. Третій спрямований на вдосконалення інформаційної бази планування та її прив'язки до операційних пріоритетів на центральному та регіональних рівнях ДСА. ДСА започаткувала планування “знизу-вгору” та роботу зі складання бюджету видатків на розвиток і споживання. Управління ресурсами та його прив'язку до робочого навантаження та інших пріоритетів судів планується вдосконалити шляхом створення дорожньої карти для судової системи, яке Банк планує підтримати в рамках пропонованого Проекту підтримки судової системи. Незважаючи на ймовірну неможливість усунути у найближчому майбутньому суперечки між секторальними інститутами та між судовою і виконавчою гілками, поступове вдосконалення у напрямку ефективного складання бюджету та його прив'язки до управління ресурсами сприятимуть поліпшенню загальних результатів та механізмів оцінки.

## ДОДАТОК 4.1. Стислий опис моделей прогнозування<sup>171</sup>

### Огляд

Пенсійна система України є цілком унікальною. Зокрема, механізм комплексної індексації, який підвищує мінімальну пенсію за темпами інфляції, але збільшує вищі пенсії за ставкою, нижчою від інфляції, неможливо змодельовати, використовуючи стандартизовану імітаційну модель. Тому необхідно побудувати моделі прогнозування, пристосовані саме до потреб пенсійної системи України. До приїзду консультанта в Київ, Український центр соціальних реформ розробив базову модель прогнозування для України. Ця модель орієнтується на "середню особу" і виконує попередню оцінку майбутніх грошових потоків пенсійної системи шляхом розрахунку пенсій для осіб із середнім рівнем зарплати і середнім періодом сплати внесків. Незважаючи на те, що ця модель є корисною, її не можна використовувати для моделювання механізму індексації в Україні з високим ступенем точності. Натомість, потрібна модель, що орієнтується на "велику кількість осіб", тобто виконує попередню оцінку грошових потоків пенсійної системи шляхом розрахунку пенсій для репрезентативної вибірки різних типів осіб (наприклад, осіб із низькими рівнями зарплати відносно осіб із високою зарплатою, осіб із низьким пенсійним стажем відносно осіб з високим пенсійним стажем тощо). Отже, спираючись на основні принципи першої версії згаданої моделі, консультант створив другу версію. Це — модель, зорієнтована на "велику кількість осіб", а не на "середню особу" і спроможна не лише моделювати механізм індексації згідно з чинним законодавством, але й моделювати різноманітні зміни, що впливають на цей механізм. У наступних розділах розглядаються можливості запропонованої моделі.

### Базова структура моделі

Українська модель пенсійної системи (УМПС) написана в програмі Excel / Visual Basic і складається з трьох основних компонентів: вхідної "матриці", вихідної "матриці" та "механізму". "Механізм" містить комп'ютерну програму Visual Basic, яка, при активації, зчитує "матрицю" входу, виконує розрахунки, потрібні для прогнозування діяльності пенсійної системи, а потім результати прогнозу записує на вихідну "матрицю".

Вхідна "матриця" поділяється на три секції: дані, припущення і курс дій. Секція даних містить статистику, яка описує поточні демографічні та економічні умови в Україні і, зокрема, фінансовий стан пенсійної системи в певному "базовому році" (наприклад, 2003). Секція припущень містить економічні та демографічні припущення, які користувач може скоригувати і які використовуються для прогнозування майбутньої динаміки ВВП, цін, зайнятості, чисельності і структури населення за віком і статтю. Секція політики містить параметри, які описують правила, що ними регулюється функціонування пенсійної системи, зокрема, ставки внеску, пенсійний вік, формулу виплат і правила індексації пенсій.

Вихідну матрицю поділено на три секції: фінансів, основних розрахунків та пенсій. Секція основних розрахунків містить основну економічну, демографічну інформацію та статистику пенсійної системи за кожний рік прогнозу. У секції фінансів міститься детальний прогноз доходів, видатків солідарної пенсійної системи та неофіційний пенсійний борг. Якщо певний сценарій розвитку політики охоплює капіталізований рівень, тоді секція фінансів показує також прогноз внесків, активів та розподілу коштів капіталізованого рівня. Секція пенсій демонструє прогнозовані початкові<sup>172</sup> та усереднені<sup>173</sup> пенсії за кожний рік прогнозу. Крім середніх пенсій,

<sup>171</sup> Цей опис підготовлений Патріком Візом (консультант з актуарних питань).

<sup>172</sup> "Початкова" пенсія — це та, яка надається на час виходу на пенсію.

розрахованих для всіх пенсіонерів, секція пенсій також демонструє середні значення пенсій для різних категорій пенсіонерів, класифікованих за типом пенсії (за віком, за інвалідністю або втратою годувальника), статтю та системою фінансування (пенсійна система забезпечення виплат із поточних надходжень, внески солідарної пенсійної системи або внески капіталізованого рівня).

### Можливості моделі

УМПС прогнозує вплив демографічних та економічних змін на функціонування існуючої пенсійної системи забезпечення виплат із поточних надходжень та моделює різноманітні варіанти реформування політики. Ця модель має необмежений простір у часі, але, як правило, використовується для розробки 70-річних прогнозів. У “бібліотеці” моделі ретельно зберігаються до 100 наборів політики і припущень, які швидко активуються, коли це необхідно для певного моделювання. Так само, в бібліотеці можуть зберігатися до 100 наборів вихідних результатів. Таким чином, можна швидко і зручно виконувати численні моделювання та аналізи вразливості.

За допомогою цієї моделі можна змоделювати наслідки таких типів реформ:

1. Збільшення пенсійного віку.
2. Зміна ставок внесків.
3. Зміна механізму індексації мінімальної пенсії.
4. Зміна механізму індексації пенсій, вищих за мінімальну.
5. Зміни у формулі виплат за солідарною системою.
6. Зміни в оцінці років, коли не робилися внески<sup>174</sup>.
7. Запровадження умовно визначеного рівня внесків.
8. Запровадження капіталізованого рівня внесків.
9. Зміни розміру мінімальної пенсії.
10. Зміни в періоді сплати внесків, необхідні для одержання повної мінімальної пенсії.
11. Застосування мінімуму виключно на час виходу на пенсію або щороку до смерті.
12. Будь-яке поєднання зазначених вище реформ.

УМПС моделює швидкий перехід, за якого вся робоча сила негайно переводиться на нову систему другого рівня, повільний перехід, за якого лише молоді працівники переходять на нову систему, або перехід помірний, коли на нову систему спочатку переходить частина робочої сили. Можна змоделювати будь-який рівень оцінки “нагромаджених прав” для працівників, що переходять на нову систему, — від повної ануляції цих прав до їх повного збереження.

### Внутрішні алгоритми моделі

УМПС прогнозує роботу пенсійної системи як функцію закладених користувачем параметрів, які описують очікувані економічні та демографічні зміни. Ця модель не прогнозує майбутнє економічне зростання, майбутні коефіцієнти смертності або народжуваності. Зазначені показники є швидше зовнішніми вхідними даними, що їх визначає користувач. Отже, модель можна найбільш точно описати радше як “актуарну”, а не “економічну”.

Механізм моделі складається з п'яти основних компонентів, а саме: модуля вхідних даних, демографічного модуля, економічного модуля, модуля пенсійної системи та модуля виводу. Модуль даних задіюється першим і зчитує дані, що описують початкові демографічні, економічні

<sup>173</sup> “Усереднена” пенсія — це середня пенсія, розрахована як для нових пенсіонерів, так і для тих, хто отримав пенсію в попередні роки.

<sup>174</sup> Пенсійна система Словенії забезпечує безробітних осіб, що одержують грошові виплати, та жінок у відпустці по догляду за дитиною сервісним кредитом на періоди, в які вони не працюють. УМПС моделює зміни в цій політиці.

та умови пенсійної системи в певному базовому році. Після зчитування цих даних модель вводить “цикл”, який забезпечує циклічне перенесення даних у часі з базового року до кінцевого року прогнозу. Демографічний, економічний та пенсійний модулі розташовані в середині цього циклу і виконуються один раз за кожний рік прогнозу. Отже, основний “скелет” моделі такий:

(1) **Вхідні дані:** опис початкових умов

за кожен рік, починаючи з базового і до кінцевого року прогнозу;

(2) **Демографічний модуль:** демографічний прогноз населення на один рік уперед;

(3) **Економічний модуль:** прогноз ВВП, зарплат і зайнятості на один рік уперед;

(4) **Пенсійний модуль:** розрахунок доходів та видатків на один рік;

(5) **Вихідний модуль:** запис результатів у файл результатів.

Повернутись до кроку 2

**Демографічна модель** виконується один раз для кожного року прогнозу і використовує введені користувачем коефіцієнти народжуваності, смертності та міграції для прогнозування кількості та структури населення за віком/статтю на один рік уперед. Таким чином, щоразу, коли виконується демографічна модель, робиться прогноз щодо населення в часі з року “ $x$ ” до року “ $x+1$ ” уперед.

Так само, **економічна модель** виконується один раз для кожного року прогнозу і обчислює ВВП, середню зарплату в країні та кількість працюючих осіб за віком і статтю. Для розрахунку кількості працюючих показник населення кожного віку і статі множиться на коефіцієнт участі робочої сили певного віку і статі, і цей продукт потім множиться на 1 мінус коефіцієнт безробіття серед осіб певного віку і статі. Коефіцієнти зайнятості та безробіття вводяться екзогенно користувачем. За вибором користувача активується опція, яка частково ендогенізує коефіцієнти зайнятості, щоб автоматично підрахувати наслідки зростання пенсійного віку. Крім того, обчислення зростання зарплати чи зростання ВВП (але не обох одночасно) також можна ендогенізувати. В цьому випадку модель використовує простий алгоритм, щоб забезпечити гармонізацію зростання ВВП, зарплат та безробіття.

**Пенсійний модуль** виконується після виконання економічного модуля і здійснює складний ланцюг розрахунків, необхідних для обчислення доходів, видатків та пенсій солідарної системи, а також внесків, активів, виплат та пенсій капіталізованого рівня (якщо певний сценарій розвитку подій охоплює капіталізацію).





## ДОДАТОК 4.2. Поняття прожиткового мінімуму в Україні

Стаття 45 Конституції України визначає прожитковий мінімум як базову точку забезпечення життєвого рівня українців. Починаючи з 2000 року, прожитковий мінімум щороку встановлюється парламентом до прийняття (або одночасно з прийняттям) закону про Державний бюджет України і має відповідати зростанню ІСЦ<sup>175</sup>. Фактично, протягом 2001—2004 рр. коригування прожиткового мінімуму перевищило зростання ІСЦ. За іронією долі, прожитковий мінімум у рік його запровадження був встановлений майже на рівні середньої зарплати в країні. На противагу рішенню депутатів, уряд увів поняття гарантованого прожиткового мінімуму, щоб привести свої соціальні зобов'язання у відповідність із наявними бюджетними ресурсами. Вперше рівень гарантованого прожиткового мінімуму був встановлений в 2001 році як база для деяких видів соціальної допомоги.<sup>176</sup>

Мінімальна зарплата і пенсія завжди були значно нижчими, ніж рівень прожиткового мінімуму. Мінімальні пенсії були підвищені до прожиткового рівня під час виборів президента восени 2004 року. Мінімальна зарплата досі, зрештою, має встановлюватися на цьому рівні шляхом прийняття нової тарифної шкали, тоді як соціальна допомога має виплачуватися на основі гарантованого прожиткового мінімуму. Отже, нинішня концепція прожиткового мінімуму вимагає перегляду, аби привести її до доступного рівня.

### Основні показники прожиткового мінімуму

Рік	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Прожитковий мінімум (ПМ), грн.	216,56	248,77	268,00	268,00	284,69	332,00	338,50
Мінімальні пенсія за віком, грн.	...	58,00	86,90	91,80	102,82	332,0	358,50
% ПМ	-	22%	32%	34%	36%	100%	100%
Середня пенсія, грн.	68,86	84,04	125,79	139,46	316,23	385,00	411,00
% ПМ	32%	34%	47%	68%	111%	116%	115%
Мінімальна зарплата, грн.	91,00	118,00	140/165	185,00	237,00	300,33	364,58
% ПМ	42%	47%	52/62%	69%	83%	90%	102%
Середня зарплата, грн.	230,13	311,08	376,38	462,27	585,00	791,77	938,02
% ПМ	106%	125%	140%	172%	205%	238%	262%
Гарантований прожитковий мінімум, грн.	-	65	80	80	80—115*	90—140	155

<sup>175</sup>Перший рівень прожиткового мінімуму встановлено в 2000 році після прийняття Закону України “Про прожитковий мінімум” у липні 1999 року.

<sup>176</sup> Це допомога сім'ям та бідним верствам населення.



### ДОДАТОК 5.1. Процес складання річного бюджету в Україні

Березень/квітень	Попередній макроекономічний прогноз Мінекономіки, НБУ та Мінфіну на основі консультацій та попередня оцінка доходів Мінфіном
Квітень/травень	Встановлення лімітів видатків для головних розпорядників бюджетних коштів.
Травень	Подання до Верховної Ради основних напрямків бюджетної політики <sup>1/</sup>
1 червня	Початок слухань з питань бюджетної політики в Раді.
Початок червня	Принципи видатків та запит на попередні оцінки видатків видані Мінфіном.
Кінець червня	Попередні оцінки поточних і капітальних потреб, підготовлені основними бюджетними установами (та підпорядкованими їм структурами) згідно з графіком, встановленим Мінфіном.
15 серпня	Інші закони, що впливають на бюджетні доходи або видатки, мають бути введені в дію до 15 серпня поточного року, який передусє плановому року.
Середина серпня	Проект державного бюджету, складений Мінфіном і представлений на розгляд уряду.
15 вересня	Проект бюджету, затверджений урядом, подається на затвердження Верховній Раді. Протягом п'яти днів після затвердження урядом міністр фінансів подає бюджет на пленарне засідання Ради у супроводі звіту Бюджетного комітету ВР про відповідність проекту Бюджетному кодексу і принципам політики—невідповідність спричиняє до нового подання.
1 або 6 жовтня	Рада: перше читання, не пізніше ніж 1 жовтня (або 6 жовтня у разі другого подання урядом).
3 або 8 листопада	Рада: друге читання не пізніше ніж 3 (або 8) листопада.
25 листопада	Рада: третє читання не пізніше ніж 25 листопада. Якщо закон про бюджет не буде прийнято, місячні видатки державного бюджету буде обмежено 1/12 річної суми, що застосовується згідно з бюджетом попереднього року.
1 грудня	Рада: прийняття Закону про Державний бюджет.
Грудень	Регіональні та місцеві органи влади: затвердження бюджетів, беручи до увагу трансферти та інші відрахування, затвержені Верховною Радою.

<sup>1/</sup> Стаття 33 (3) 5) Бюджетного кодексу України за 2001 рік вимагає включення в принципи бюджету “капітальних видатків як частки видатків Державного бюджету та високопріоритетних цілей для використання капітальних видатків.”  
*Джерело:* “Ukraine: Report on Observance of Standards and Codes: Fiscal Transparency Module.” IMF Country Report No.04/98. IMF, April 2004, page 23. (“Україна: Звіт про дотримання стандартів і кодів: модуль фіскальної прозорості.” Звіт МВФ по країні №04/98. МВФ, квітень 2004, стор. 23).



## ДОДАТОК 5.2. Органи влади, що затверджують капітальні проекти в Україні

Обсяг проекту	Затвердження потрібне	
	для продуктивних інвестицій	для непродуктивних інвестицій
Понад 15 млн. грн.	Кабінет Міністрів за поданням міністерств, інших регіональних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської державних адміністрацій (подавці прохання) після погодження з Міністерством економіки.	Для адміністративних будівель та будівництва спортивних споруд — Кабінет Міністрів за поданням міністерств, інших регіональних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської державних адміністрацій (подавці прохання) після погодження з Міністерством економіки.
5—15 млн. грн.	Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська державні адміністрації (подавці прохання) після погодження з Міністерством економіки.	Для житлового будівництва, комунальних підприємств, природоохоронних об'єктів, охорони здоров'я, фізичної культури, науки, освіти, культури та мистецтв — міністерства, інші органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська державні адміністрації (подавці прохання) після погодження з Міністерством економіки.
До 15 млн. грн.	Для проектів буріння свердловин, упорядкування нафтогазових родовищ, підключення їх до діючих мереж, інвестування шахт, захисту лісів тощо — Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська державні адміністрації (подавці прохання) після погодження з Міністерством економіки.	Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська державні адміністрації (подавці прохання) після погодження з Міністерством економіки.
До 5 млн. грн.	Затверджуються керівниками державних установ після погодження з виконавчими органами, що здійснюють наглядові функції.	Затверджуються керівниками державних установ після погодження з органами вищого рівня, до підпорядкування яких вони належать.
Інвестиції із залученням іноземних інвестицій та позик під гарантію Кабінету Міністрів		Кабінет Міністрів за поданням міністерств, інших регіональних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської державних адміністрацій (подавці прохання) після погодження з Міністерством економіки.

Джерело: Постанова КМУ №995 від 8 вересня 1997 року.



## ДОДАТОК 5.3. Критерії оцінки ефективності бюджетного процесу

Критерій	Характеристики формування бюджету	Характеристики виконання бюджету
<b>Загальна фінансова дисципліна</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Багаторічна макрофінансова база використовується для визначення політики державних доходів, витратів та боргів у межах реалістичної економічної бази, прогнозування криз.</li> <li>✓ Розмір загального бюджету має бути:               <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) очевидним і встановленим до визначення окремих бюджетних призначень;</li> <li>(ii) відповідати ширшій макрофінансовій базі; та</li> <li>(iii) бути сталим протягом середньострокового періоду.</li> </ul> </li> <li>✓ Поточні стратегії, закони та нормативи і програми зв'язують у річному бюджеті, щоб забезпечити їх реалістичність.</li> <li>✓ Нові стратегії, що спричиняють до витратів і доходів, приймаються протягом року лише у разі їх реалістичності в середньостроковій перспективі з визначенням джерел фінансування та затвердження додаткового бюджету для фінансування витрат в межах бюджетних орієнтирів.</li> <li>✓ Бюджет є всебічним, точним, щорічним і прозорим.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Система контролю виконання зобов'язань обмежує зобов'язання наявними ресурсами, забезпечує уникнення заборгованостей під час скорочення витратів.</li> <li>✓ Система управління грошовими коштами Казначейства забезпечує відповідність витратів доходам.</li> <li>✓ Платіжна система Казначейства і механізми внутрішнього контролю забезпечують належне здійснення платежів.</li> <li>✓ Система бухгалтерського обліку та інформаційна система управління фінансовими засобами (ІСУФ) забезпечують уряд і керівництво галузевих міністерств усебічною, своєчасною і точною інформацією про витрати та доходи</li> <li>✓ Фінансові і банківські рахунки регулярно зв'язуються.</li> <li>✓ Річні рахунки своєчасно закриваються.</li> <li>✓ Управління боргом забезпечує сталу політику боргових зобов'язань, своєчасний випуск боргових зобов'язань для управління грошовими потоками та досягнення орієнтирів витрат.</li> <li>✓ Внутрішній аудит виявляє та усуває шахрайство, нерациональне використання коштів, зловживання; забезпечує достовірність фінансової інформації.</li> <li>✓ Незалежний аудит забезпечує достовірність і точність фінансової звітності, ефективність систем внутрішнього аудиту і контролю.</li> </ul>
<b>Ефективність розподілу ресурсів</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Асигнування витратів між секторами та в межах секторів відповідає державним заходам і пріоритетам.</li> <li>✓ Максимальний рівень секторних бюджетів встановлюються завчасно під час процесу визначення витратів для підтримки пріоритизації міністерств.</li> <li>✓ Поточна політика, закони та нормативи і програми зв'язуються в річному бюджеті для забезпечення пріоритетів у використанні ресурсів, можливої реструктуризації програм.</li> <li>✓ Ресурси між секторами та в межах секторів перерозподіляються із менш пріоритетних та менш ефективних на користь більш пріоритетних та більш ефективних програм.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Зобов'язання і контроль з боку Казначейства забезпечують виконання затвердженого бюджету.</li> <li>✓ Офіційні, прозорі процедури, що використовуються для внесення змін до бюджету, якщо потрібно.</li> <li>✓ Періодичність звітності за ІСУФ дає змогу керівництву коригувати відхилення від затвердженого бюджету.</li> </ul>
<b>Технічна ефективність</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Планування бюджету (в межах лімітів ресурсів та шляхом виконання затвердженого бюджету) забезпечує підвищення продуктивності та розвиток управління та програм.</li> <li>✓ Бюджетний процес забезпечує аналіз та перегляд результатів, структури, укомплектованості штатів та організації,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Виконання бюджету (зобов'язання і контроль грошових коштів) обмежує "критичні" витрати, але підтримує гнучке використання ресурсів на рівні програм (наприклад, у межах економічних класифікацій, не пов'язаних з персоналом, схемах сезонних витрат) для цілей</li> </ul>

Критерій	Характеристики формування бюджету	Характеристики виконання бюджету
	<p>політики, нормативів.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Структура програмної класифікації в міністерствах зосереджує увагу на цілях, результатах.</li> <li>✓ Інформація про результати базових програм дозволяє прив'язувати ресурси до результатів, веде до підвищення ефективності.</li> <li>✓ Оцінка програми забезпечує періодичний розгляд результатів програм, ефективності.</li> </ul>	<p>ефективності (контроль не надмірно деталізований, аби перешкоджати управлінню програмою).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ ІСУФ забезпечує підтримку для керівників програми.</li> <li>✓ Система державної служби забезпечує кваліфікацію кадрів, гнучкість у перерозподілі кадрових ресурсів, реструктуризацію робочої сили.</li> <li>✓ Система закупівель забезпечує конкурентне, ефективне та своєчасне укладання контрактів.</li> <li>✓ Внутрішній аудит здатний ідентифікувати можливості покращення ефективності та економії.</li> </ul>

*Джерело:* Адаптовано з праці Світового банку “Albania Expenditure and Institutional Review”, April 2001 (“Огляд видатків та організаційної структури Албанії,” квітень 2001).



## ДОДАТОК 5.4. Стислий опис допомоги, що її головні донори надають Україні на цілі розвитку

Донор	Обсяг допомоги	Головні форми допомоги	Головні напрямки, на яких надається допомога
Європейський Союз	88 млн. євро для національної програми «ТАСІС» (технічна допомога Співдружності незалежних держав) в 2005 році; в 2006 році обсяг допомоги планується довести до 100 млн. євро.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Національна програма «ТАСІС» - головна форма допомоги – переважно технічна допомога (ТД) виконується ТАСІС.</li> <li>• З 2007 року допомога надаватиметься в рамках Програми ЄС «Добросусідство та партнерство». В рамках цієї програми фінансування надаватиметься на цілі технічної допомоги та впровадження інших заходів і механізмів, таких як діяльність в рамках угод про партнерство, обмін інформацією про технічну допомогу і, можливо, бюджетна підтримка.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Головні напрямки, на яких національна програма «ТАСІС» надає допомогу: інституційна, правова та адміністративна реформа; розвиток приватного сектора та економіки у цілому; пом'якшення соціальних наслідків переходу до ринкової економіки.</li> <li>• Підтримка також надається на напрямках міждержавного співробітництва (транспорт, енергетика, водні ресурси), управління кордонами, ядерна безпека, нерозповсюдження зброї масового ураження.</li> </ul>
ЄБРР	Приблизно 210 млн. євро для державного сектора (загальний обсяг позик в 2005 році склав 530 млн. євро, з яких десь 60 % було надано приватному сектору, а 40 % були гарантовані державою позики державним підприємствам).	Позики для впровадження інвестиційних проектів	Умови підприємництва та конкурентоспроможність приватного сектора; фінансовий сектор, включаючи мікро-, малі- та середні підприємства (МСП); дороги, залізниця, порти та аеродромна інфраструктура; енергетика; нафтовий і газовий сектори.
ЄБРР – рахунок ядерної безпеки та фонд чорнобильського саркофагу	Загальний обсяг зовнішньої допомоги для забезпечення ядерної безпеки - приблизно 320 млн. євро, а для фонду чорнобильського саркофагу – 650 млн. євро (планується збільшити до 870	Гранти	Ядерна безпека; об'єкт «Укриття».

Донор	Обсяг допомоги	Головні форми допомоги	Головні напрямки, на яких надається допомога
	млн. євро) заплановано використати у період 1997 – 2008 років. Розпорядником цих коштів є ЄБРР, і вони надаються ЄС й різними країнами.		
Організація Об'єднаних Націй	22 млн. дол.. США	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гранти, допомога натурою та технічна допомога (частково виконувана реципієнтом (NEX), частково ООН).</li> <li>• З 2007 року застосовуватиметься практика готівкового фінансування конкретних заходів (майже всі (NEX)).</li> </ul>	Інституційні реформи, активізація участі громадянського суспільства, охорона здоров'я та медичні послуги, скорочення масштабів бідності шляхом ефективного планування розвитку та підприємництва.
Світовий банк	2650 млн. дол.. США в 2004 – 2007 роках	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Головна частина фінансування надається в рамках кредитів на цілі розвитку, тобто бюджетної підтримки (приблизно 1100 млн. дол. США); і позик на впровадження інвестиційних проектів.</li> <li>• Невеликі гранти надаються на цілі інституційного розвитку, підготовки проектів і соціального розвитку (в останніх двох випадках</li> </ul>	Макроекономічна та фінансова стабільність економічного зростання (включаючи макроекономічні засади, фінансовий сектор, умови підприємництва, сільське господарство, енергетику та інфраструктуру, технологію; скорочення масштабів бідності, пом'якшення соціальних ризиків і зміцнення середнього класу; розвиток людських ресурсів (охорона здоров'я та освіта), сталість навколишнього природного середовища; інтеграція у світові економічний простір і фінансові системи; зменшення регіональних

Донор	Обсяг допомоги	Головні форми допомоги	Головні напрямки, на яких надається допомога
		Світовий банк діє як розпорядник коштів, які асигнуються Японією).	диспропорцій; прозорість, звітність і сумлінність уряду.
Канада	18 – 20 млн. канадських доларів (16 – 18 млн. дол. США) щорічно.	Технічна допомога виконується донором, гранти на гуманітарну допомогу, комерційні кредити.	Державне управління, включаючи управлінські структури, інституційний потенціал і зміцнення громадянського суспільства; молодь; рівність чоловіків і жінок; стале навколишнє природне середовище.
Японія – позики JBIC	220 млн. дол. США в еквіваленті в 2005 році	Позики на інвестиційні проекти	Інфраструктура, розвиток торгівлі
Японія – гранти	На загальну суму 142 млн. дол. США в еквіваленті в період 1991 – 2005 року (включаючи внески до фондів, якими розпоряджаються багатосторонні установи)	Гранти готівкою, обладнання, професійна підготовка, технічна допомога	Гуманітарна допомога (наприклад, медична допомога); ліквідація ядерної зброї; ядерна безпека; культура; елементарна безпека людини (наприклад, освіта, охорона здоров'я, санітарія); професійна підготовка; стипендії.
Швеція	66,2 млн. шведських крон (приблизно 9 млн. дол. США) в 2005 році	Переважно технічна допомога виконується донором; деякі гранти; розпорядником певної частини коштів є Світовий банк	Економічні реформи, демократизація, соціальне забезпечення, довкілля, освіта, дослідження та загальна безпека.
Сполучене Королівство	6 млн. фунтів стерлінгів щорічно. Програма завершується в 2008 році.	Майже вся технічна допомога виконується донором.	Інтеграція України в європейський та світовий економічний простір; функціонування державних установ; перспективи забезпечення засобів існування; демократичні процеси.
Сполучені Штати Америки	Приблизно 115 млн. дол. США щорічно (174 млн. дол. США в 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>Технічна допомога та надання обладнання</li> </ul>	Ствердження демократії, ринкова реформа, безпека та забезпечення

Донор	Обсяг допомоги	Головні форми допомоги	Головні напрямки, на яких надається допомога
	році внаслідок асигнування додаткових 60 млн. дол. США. Допомога надається на підставі закону про підтримку свободи).	донором. <ul style="list-style-type: none"> <li>• У майбутньому можливе також фінансування через рахунок «Виклик тисячоліття».</li> </ul>	виконання законів, гуманітарна допомога, охорона здоров'я та соціальний сектор (особливо боротьба із ВІЛ/ СНІД і туберкульозом).

## ДОДАТОК 6.1. Аналіз сталості боргу

Таблиця – Україна: структура сталості боргу в державному секторі, 2001-2015  
(у відсотках ВВП, якщо не зазначено інше)

	Фактичний					Прогноз									
	2001	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	<b>I. Базовий прогноз</b>														
<b>Державний борг 1/</b>	31,0	28,6	24,7	19,6	15,1	14,5	15,1	16,5	18,0	19,3	20,4	21,3	22,2	22,8	23,0
З них: деномінований в іноземній валюті	20,7	19,1	17,1	13,6	10,5	8,9	8,3	8,1	7,8	7,7	7,4	7,2	6,9	6,6	6,4
З них: внутрішній борг	10,3	9,5	7,7	6,1	4,6	5,7	6,8	8,4	10,2	11,7	13,0	14,1	15,3	16,2	16,6
Зміни боргу державного сектора	-6,8	-2,4	-3,8	-5,1	-4,5	-0,5	0,5	1,5	1,5	1,3	1,1	0,9	0,9	0,6	0,3
Ідентифіковані потоки, що створюють борг (4+7+14)	-6,8	-1,7	-3,6	-3,4	-2,5	-0,5	0,5	1,5	1,5	1,3	1,1	0,9	0,9	0,6	0,3
Первинний дефіцит	-0,2	-1,2	-0,1	3,3	1,6	2,1	1,7	2,4	2,4	2,1	1,8	1,6	1,5	1,1	0,9
Доходи і гранти	33,0	35,7	35,9	35,1	41,9	41,0	40,7	39,2	38,5	37,7	36,8	36,1	35,4	35,3	35,3
Первинні (безвідсоткові) видатки	32,8	34,6	35,8	38,4	43,5	43,1	42,4	41,6	40,9	39,8	38,6	37,8	36,9	36,4	36,1
Автоматична динаміка боргу:	-5,5	-0,3	-2,7	-3,6	-2,5	-0,6	-0,7	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4	-0,5	-0,3	-0,4	-0,4
Відрахування з різниці процентної ставки/процентного зростання	-3,0	-0,6	-2,2	-2,6	-0,6	-0,1	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
З них: внесок реальної процентної ставки	0,2	1,0	0,2	0,1	-0,1	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7
Внесок внутрішньої реальної процентної ставки 2/	-0,3	0,3	-0,3	-0,3	-0,4	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Внесок реальної процентної ставки за зовнішнім боргом 3/	0,6	0,7	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
З них: внесок реального зростання ВВП	-3,2	-1,5	-2,5	-2,7	-0,5	-0,4	-0,6	-0,6	-0,9	-0,9	-0,9	-1,0	-0,9	-1,0	-1,0
Внесок реального зниження обмінного курсу	-2,5	0,3	-0,5	-1,0	-1,9	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Інші ідентифіковані потоки, що створюють борг	-1,1	-0,3	-0,8	-3,1	-1,6	-2,1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Надходження від приватизації (від'ємні)	-1,1	-0,3	-0,8	-3,1	-1,6	-2,1	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Визнання неофіційних або умовних зобов'язань	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Залишок, включаючи зміни активів (2-3)	0,0	-0,7	-0,2	-1,7	-2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Відношення державного боргу до доходів	93,9	79,9	68,9	56,0	36,6	35,5	37,0	42,2	46,8	51,2	55,4	59,0	62,7	64,4	65,3
<b>Потреби у валовому фінансуванні 4/</b>	3,9	2,7	3,7	6,9	5,2	6,0	5,6	6,3	7,2	7,0	7,3	7,0	7,6	6,8	6,6
в млрд. доларів США	1,5	1,1	1,8	4,5	4,2	5,7	6,0	7,6	9,6	10,2	11,7	12,3	14,3	13,9	14,7
						6-річний історичний	6-річне стандартне								

						середній показник	відхилення												
<b>Основні макроекономічні та фінансові припущення</b>																			
Реальне зростання ВВП (%)	9,2	5,2	9,4	12,1	2,6	7,4	3,4	2,6	4,5	4,5	5,5	5,0	5,0	5,0	4,5	4,5	4,5	4,5	
Середня номінальна процентна ставка по внутрішньому державному боргу (%) 11/	8,6	3,4	1,5	5,0	5,0			11,2	12,1	12,4	11,0	10,2	9,2	9,2	8,2	8,2	8,2	8,2	
Середня номінальна процентна ставка по зовнішньому боргу (%) 11/	5,3	5,3	5,4	4,8	5,2	3,2	2,5	5,7	5,6	6,2	6,3	6,5	6,6	6,7	6,4	6,5	6,6	6,6	
Середня реальна процентна ставка по внутрішньому державному боргу (номінальна ставка мінус зміни в ІСЦ, %)	-3,4	2,6	-3,7	-4,0	-8,5	-3,1	3,6	-1,1	1,7	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	
Середня реальна процентна ставка по зовнішньому боргу (номінальна ставка мінус зміни в ІСЦ, %)	2,4	3,7	3,1	2,1	2,5	2,2	1,4	3,3	3,1	3,6	3,8	4,0	4,1	4,2	3,9	4,0	4,1	4,1	
Темпи інфляції (%)	12,0	0,8	5,2	9,0	13,5	11,5	9,4	12,3	10,4	9,1	7,8	7,0	6,0	6,0	5,0	5,0	5,0	5,0	
Темпи інфляції в США (%)	2,8	1,6	2,3	2,7	2,7			2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	
Зростання реальних первинних витрат (дефлятовані на ІСЦ, %)	12,0	15,7	16,7	26,7	21,4	14,5	11,1	5,0	2,8	3,5	3,1	2,4	1,8	2,1	2,2	3,2	3,6	3,6	
								<b>II. Стрес-тести для коефіцієнта державного боргу</b>											
<b>A. Альтернативні сценарії</b>																			
								11,6	10,1	8,8	7,8	6,9	6,2	5,5	4,9	4,5	4,0		
A1. Ключові змінні в межах їх історичних середніх показників в 2006-15 5/								17,0	19,3	22,5	25,6	28,6	31,3	33,7	36,2	38,4	40,2		
A2. Базовий плюс визнання деяких умовних зобов'язань (згідно з описом в тексті)								14,6	16,9	19,6	22,0	23,5	24,7	25,6	26,0	25,9	25,3		
A3. Консервативний випадок																			
<b>B. Обов'язкові тестування</b>	Стрес-тести для відношення державного боргу до ВВП																		
B1. Реальна процентна ставка на рівні історичного середнього показника плюс два стандартні відхилення в 2006 і 2007 рр.								16,3	18,4	21,5	24,4	27,0	29,4	31,4	33,4	34,9	36,2		
B2. Реальне зростання ВВП на рівні історичного середнього показника мінус два стандартні відхилення в 2006 і 2007 рр.								17,1	22,2	27,9	33,1	38,1	42,7	46,8	50,8	54,4	57,7		
B3. Разове 30% реальне зниження здешевлення гривні в 2005 році 6/								21,2	21,3	22,5	23,7	24,9	25,8	26,6	27,4	27,8	28,0		
B4. 10% зростання ВВП в інших потоках, що створюють борг в 2006 році								25,9	27,3	30,2	32,7	35,2	37,4	39,2	41,1	42,5	43,7		
B5. Комбінація B2, B3 та визнання 75% умовних зобов'язань								26,6	34,3	41,5	48,4	54,3	60,3	64,9	70,1	74,2	78,4		

1/ Зовнішній та внутрішній державний борг.																			
2/ Відрахування внутрішньої реальної процентної ставки одержують як $(i^{<1} - \pi) / [(1 + \pi)(1 + g)]$ помножене на коефіцієнт чистого внутрішнього боргу попереднього періоду, як визначено в примітці 3/, при $i^{<1}$ = внутрішня процентна ставка, $\pi$ = внутрішні темпи інфляції, $g$ = реальне зростання ВВП.																			
3/ Відрахування з реальної процентної ставки за зовнішнім боргом одержують як $(i^{\#} - \pi^{\#}) / [(1 + \pi^{\#})(1 + g)]$ помножене на коефіцієнт валового зовнішнього боргу попереднього періоду при $i^{\#}$ = процентна ставка іноземної валюти, $\pi^{\#}$ = темпи інфляції в США, $g$ = реальне зростання ВВП.																			
4/ Визначається як дефіцит державного сектора плюс амортизація середньо- та довгострокового державного боргу плюс короткостроковий борг в кінці попереднього періоду.																			
5/ Основні змінні включають реальне зростання ВВП, реальну процентну ставку та первинний баланс у відсотках ВВП.																			
6/ Реальне зниження визначається як номінальне зниження (вимірюється відсотковим зниженням вартості місцевої валюти в доларах) мінус внутрішня інфляція (на основі дефлятора ВВП).																			