



Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй

Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки

Україна, Київ, 01021, Кловський узвіз, 1
Тел.: +380 44 2794358, 2794347, 2797976. Факс: +380 44 2794595
E-mail: office@brc.org.ua
Web: www.un.org.ua/brc; www.undp.org.ua

A 04.2005

28 листопада 2005 р.

Автори: В. Гладкий, І. Яковенко, В. Комаров

КОМЕНТАР ЩОДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ НА 2006 РІК

Розробка бюджету 2006 проходила на тлі вимог Президента Віктора Ющенка про те, що бюджет має відповідати політиці економічного зростання, висловлених напередодні подання проекту бюджету до Верховної Ради. З цієї точки зору бюджет 2006 має бути розроблений таким чином, щоб не провокувати прискорення інфляції та сприяти економічному зростанню шляхом зменшення фіскального навантаження на реальний сектор економіки та стимулювати інвестиційно-інноваційний розвиток економіки.

Незважаючи на те, зміна акцентів політики розвитку відбулася ex post формування урядом Юлії Тимошенко ідеології бюджету наступного року, новий уряд під керівництвом Юрія Єханурова доклав зусиль для відходу від політики радикальної „соціалізації” державних фінансів. У цьому напрямку новий проект бюджету передбачає певне збільшення інвестиційної складової, декларує зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці, зменшення фіскального тиску на державні підприємства¹. Окрім збільшення фіскальних вилучень від банківського сектору та страхового ринку, проект бюджету 2006 не передбачає суттєвих ініціатив, направлених на посилення фіскального навантаження. Проект збільшує до 6.4% ВВП частку ресурсів, що розподілятимуться через місцеві бюджети і, таким чином, збільшує можливості фінансування розвитку місцевої інфраструктури².

Процес парламентських виборів накладає обмеження на можливості уряду щодо заходів оптимізації бюджетно-податкової політики наступного року. Уряд не наважився на зменшення непродуктивних бюджетних витрат, модернізацію системи соціальних пільг та видатків на розвиток людського капіталу. Заплановане урядом зниження податкового навантаження (насамперед, за рахунок скорочення на 1.5% ставки нарахувань на фторд заробітної плати до позабюджетних соціальних фондів) не матиме помітного ефекту щодо стимулювання ділової активності. Пропоноване збільшення бюджетних видатків розвитку виглядає декларативним з огляду на непідтверджені джерела фінансування та сумнівне обґрунтування статей державних капітальних вкладень.

I. Бюджет 2006: успадковані проблеми

Зміни, внесені до бюджету 2005, спрямовані на збільшення фінансування соціальних гарантій населенню та підвищення ефективності фіскальної політики призвели до посилення низки наступних небезпечних тенденцій:

¹ Проект бюджету 2006 передбачає зменшення частки вилучень у вигляді дивідендних платежів, які мають зменшитись наступного року до 0.8% ВВП порівнюючи з 1.5% ВВП, запланованими на 2005 рік.

² Частка місцевих бюджетів у 2005 році скоротилася до рівня менше 6% ВВП, що фактично перетворило їх на каси із виплати заробітної плати, діяльність яких залежить від рішень, які приймаються на центральному рівні.

(1) невідповідності темпів зростання поточних соціальних трансфертів населенню та темпів економічного зростання³;

(2) посилення фіскального тиску через скасування податкових пільг⁴, збільшені фіскальні вилучення у сектору державних корпорацій та природних монополій, часткове перекриття схем податкової мінімізації та ін.) на фоні спадаючих показників економічного розвитку;

(3) витісненні бюджетних інвестицій за рахунок збільшення видатків на поточне споживання⁵.

У процесі розробки бюджету 2006 уряд продовжив використання практики планування державних фінансів „від досягнутого”, що обмежує можливості ефективного використання інструментів бюджетно-податкової політики з метою стимулювання економічного зростання та підтримки державної інвестиційної політики наступного року. Проект бюджету успадковує проблеми бюджету поточного року, переобтяженого соціальними видатками, фінансованими за рахунок скорочення інвестиційної складової та збільшеного фіскального навантаження на економіку.

Окремі прогнозні макроекономічні показники, закладені в основу проекту бюджету 2006, слабо корелюють із аналогічними показниками, визначеними Основними напрямом бюджетної політики на 2006 р. (зокрема, у частині визначення номінального обсягу та реальних темпів зростання ВВП) та Основними засадам грошово-кредитної політики на 2006 рік (зокрема, у частині визначення прогнозного рівня обмінного курсу. Крім того, недостатньо обґрунтовані прогнозні макроекономічні показники закладають ризики виконання бюджету наступного року. Таким чином, найважливішою проблемою залишається низька якість бюджетного прогнозування внаслідок недостатньої узгодженості бюджетно-податкової та грошово-кредитної політик.

II. Особливості доходної частини у проекті бюджету 2006

Доходи зведеного бюджету 2006 в сумі 154.7 млрд. грн. на 19.8 млрд. грн. (14.7%) більше запланованого на поточний рік. Враховуючи урядовий прогноз 7% зростання ВВП до 512 млрд. грн., фіскальне навантаження (без урахування надходжень до позабюджетних фондів) має зменшитись на 1.6% до 30.2% ВВП у наступному році. Ступінь зменшення фіскального тиску залежатиме від динаміки економічних показників темпів зростання ВВП та інфляції наступного року. Разом з тим, розрахунки на основі реалістичного прогнозу 5.5% зростання та 10% інфляції ВВП (що складатиме 480 млрд. грн. номінального ВВП) дають висновок про імовірне збереження фіскального навантаження на реальний сектор на рівні 32% ВВП наступного року. У разі продовження уповільнення економічного зростання, уряд буде змушений посилювати фіскальний тиск на реальний сектор з метою забезпечення надходжень до бюджетів, необхідних для фінансування видатків наступного року у повному обсязі.

1. Роль податкових інструментів у забезпеченні доходів держбюджету збільшується

Аналіз доходної частини проекту Державного бюджету свідчить про наступні тенденції. Уряд планує збільшити частку податкових надходжень до 72% та скоротити обсяги неподаткових вилучень до рівня 25% усіх доходів державного бюджету. Хоча частка доходів від операцій з капіталом подвоюється, їх роль у наповненні бюджету ресурсами залишатиметься незначною. В частині податкових платежів, визначальний вплив на доходну частину бюджету матиме податок на прибуток підприємств та ПДВ. Основним джерелом збільшення надходжень податку на прибуток підприємств є розширення бази оподаткування операторів страхового ринку та фінансових посередників. Враховуючи значні обсяги фінансових ресурсів ринку страхування, урядові плани отримати додаткові податкові надходження від цього сегменту ринку виглядають фінансово обґрунтованими. Заплановане збільшення надходжень ПДВ викликає низку питань з огляду на (а) загальне уповільнення темпів

³ За період січень-вересень 2005 р. реальні соціальні трансферти населенню, визначені із урахуванням цінового фактора, зросли на 41.2% при зростанні реального ВВП на рівні 2.8%

⁴ Позитивний ефект від скасування пільг по оподаткуванню та уніфікації тарифів на імпорт дозволили закрити прогалини та розширити базу оподаткування разом із вирівнюванням податкового навантаження.

⁵ Співвідношення між поточними та капітальними видатками зведеного бюджету у січні-серпні 2005 р. склало 11:1 проти 4:1 за аналогічний період минулого року.

зростання економіки, та (б) існування норми звільнення від оподаткування операцій з імпорту природного газу (стаття 9)⁶.

Уніфікація митного режиму та послаблення обмежувальних заходів торгівлі у процесі вступу до СОТ знайшли своє відображення у лібералізації оподаткування зовнішньої торгівлі, як це відображено у запланованих надходженнях податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції наступного року.

У бюджеті наступного року уряд планує зменшити обсяг фіскальних вилучень у вигляді частини прибутку та дивідендів у підприємств з часткою державної власності. Це позитивний сигнал про прагнення зменшити адміністративне втручання в держави-мажоритарного акціонера в діяльність комерційних структур та природних монополій.

Порівняльна структура доходів державного бюджету 2005 та 2006 р. р.

	млрд. грн.			
	2005 (план)	% ВВП	2006 (2 чит.)	% ВВП
Податкові надходження	73.18	17.72	88.90	18.52
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	21.09	5.11	26.04	5.43
Податок з доходів фізичних осіб	0.76	0.18	0.00	0.00
Податок на прибуток підприємств	20.33	4.92	26.04	5.43
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	1.39	0.34	1.97	0.41
Внутрішні податки на товари та послуги	42.56	10.31	53.19	11.08
Податок на додану вартість	33.70	8.16	42.24	8.80
Акцизний збір	8.40	2.03	10.47	2.18
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	7.93	1.92	7.46	1.55
Ввізне мито	6.37	1.54	6.31	1.31
Вивізне мито	1.26	0.31	1.04	0.22
Інші податки	0.21	0.05	0.24	0.05
Неподаткові надходження	32.30	7.82	30.42	6.34
Доходи від власності та підприємницької діяльності	13.48	3.26	12.61	2.63
Частина прибутку та дивіденди, що вилучаються до бюджету	6.42	1.55	3.56	0.74
Перевищення доходів НБУ	1.21	0.29	1.29	0.27
Рентна плата	5.23	1.27	7.18	1.50
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	1.43	0.35	1.00	0.21
Інші неподаткові надходження	9.37	2.27	8.68	1.81
Додаткові збори на виплату пенсій	3.96	0.96	3.97	0.83
Власні надходження бюджетних установ	8.01	1.94	8.13	1.69
Доходи від операцій з капіталом	0.72	0.17	1.73	0.36
Надходження від продажу основного капіталу	0.06	0.01	0.05	0.01
Надходження від реалізації державних запасів товарів	0.61	0.15	0.74	0.15
Надходження від продажу землі і нематеріальних активів	0.05	0.01	0.94	0.20
Цільові фонди	0.22	0.05	0.63	0.13
Офіційні трансферти	1.32	0.32	1.76	0.37
Всього доходів	107.90	26.13	123.56	25.74

⁶ Звільнення від оподаткування ПДВ окремих ланок виробництва має негативний ефект викривлення податкового навантаження. Враховуючи те, що промислові споживачі газу у базових секторах економіки орієнтовані на експорт, сплата ними «вхідного ПДВ» за умови неповернення «вихідного ПДВ» при експортних операціях призводитиме до швидкого вимивання оборотних коштів та в результаті погіршення фінансового стану і наступного скорочення інвестицій.

Проект бюджету 2006 свідчить про продовження застосування урядом практики додаткових зборів на виплату пенсій, хоча й у незмінному вигляді. Неявно цей факт свідчить про те, що Пенсійний Фонд потерпає від збільшених пенсійних виплат і не в змозі їх профінансувати за рахунок власних джерел надходжень.

2. Оптимістичний макроекономічний сценарій закладає ризики невиконання державного бюджету 2006 на стороні доходів

Проект бюджету 2006, побудовано на основі незмінного оптимістичного макроекономічного сценарію, який передбачає: зростання ВВП на 7%, 9.5% зростання промислового виробництва, зростання валового нагромадження основного капіталу на 8.1% та інфляцію споживчих цін на рівні 8.7% у наступному році. Економічний прогноз розроблявся на припущеннях про вступ України до СОТ наприкінці 2005 року, збереження середньорічних цін на нафту на рівні поточного року, пошкваллення інвестиційної активності, зростання внутрішнього попиту тощо.

Досягнення цільових макроекономічних орієнтирів ускладнюватиметься через: (1) неспроможність вітчизняних виробників задовольнити зростаючий внутрішній попит, підтриманий ростом заробітних плат та бюджетних трансфертів; (2) знижену інвестиційну активність через невизначеність, пов'язану із парламентськими виборами 2006 року та низьким темпом росту державних інвестицій; (3) погіршення сальдо поточного рахунку через послаблення конкурентоспроможності національної економіки на зовнішніх ринках; (4) обмежені можливості НБУ управляти інфляцією; (5) імовірне зростання цін на імпортовані енергоносії.

Нарешті, заборгованість по поверненню ПДВ (2.4 млрд. грн.) та сплачений авансом податок на прибуток підприємств у обсязі 8.3 млрд. грн.⁷ погіршили фінансовий стан підприємств в Україні впродовж поточного року.

Уряд обмежений у можливостях скорочення державного бюджету 2006 і слабо протистояв тиску політиків, які прагнули використати бюджет 2006 з метою соціального підкупу виборців. За таких причин урядовий проект зазнав змін у напрямку збільшення доходної та видаткової частин бюджету. Запланований дефіцит у 2.5% ВВП наступного року відображає початок боротьби політичних сил в уряді та парламенті за голоси виборців із використанням бюджету, як інструменту «соціального підкупу» виборців.

3. Уряд продовжив практику пристосування фіскальної політики до бюджетних параметрів

Виконання бюджету 2006 залежить від прийняття змін щодо оподаткування, які уряд вимагає затвердити разом з проектом закону про бюджет. Пропоновані законопроектом №8373/П від 10.11.2005 зміни стосуються розширення бази оподаткування податком на прибуток сектору комерційних банків та страхового ринку. Ставку оподаткування премії страховиків передбачено збільшити на 1% до 4%, переглянути у бік скорочення перелік видів страхування, кошти на які підприємства, організації та установи можуть включати до складу валових витрат на виробництво. Ініціативи уряду також спрямовані на боротьбу із ухиленням від оподаткування у банківському секторі: пропонується ввести обмеження на проведення валютних операцій за рахунок доходів комерційних банків.

Інші ініціативи по наповненню доходної частини бюджету стосуються змін ставок акцизів, рівня рентних платежів та низки непрямих методів збільшення бази оподаткування доходів. За відсутності значної кількості норм щодо безпосередньої зміни ставок податків і зборів, передбачається впровадження ряду адміністративних заходів, що сприятимуть наповненню бюджету. Крім того, посилений акцент на заходи, що направлені на економію бюджетних коштів та запобігання зруженню бази оподаткування:

- призупинено, здійснювану в 2005 році, відшкодування моральної шкоди при здійсненні виплат за обов'язковим соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та профзахворюваннях, що обмежує виплати тільки компенсацією матеріальних збитків;

⁷ За даними Рахункової палати, переплата по податку на прибуток підприємств складала 8.3 млрд. грн. станом на 1 серпня 2005 року.

- не передбачені права Кабміну на виділення коштів для покриття тимчасових розривів спеціального фонду бюджету за рахунок коштів казначейства для Держкомрезерву на формування ринку продтоварів. Такий дозвіл тепер передбачений для Аграрного фонду⁸;
- заборона передачі нафти і газу на умовах договорів комісії, давальницької переробки та інших, що не передбачають передачу права власності.

Пропоновані зміни свідчать про зусилля уряду щодо поступового скорочення можливостей для суб'єктів підприємницької діяльності уникати оподаткування, використовуючи прогалини у податковому законодавстві та недосконалої податкового адміністрування. Розширення бази оподаткування призведе до збільшення надходжень у короткостроковому періоді. Разом з тим, економічний ефект впливу посилення податкового тиску на сектори прорахувати складно.

Бюджетний процес цього року повторює практику внесення змін до законів, що визначають правила оподаткування. Проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" передбачено встановлення нових ставок податків (ст.ст. 3, 5, 6, 66, 92, 95, 99), особливості їх справляння (ст.ст. 3, 5, 61, 63, 66, 80, 84), звільнення від оподаткування (ст. 9), визначення об'єкту оподаткування (ст. 9). Як і у попередні роки, проект бюджету та супутній законопроект порушують вимоги ст. 27 Бюджетного кодексу щодо офіційного оприлюднення законів, що впливають на доходну частину Державного бюджету, до 15 серпня, а також ст. 1 Закону „Про систему оподаткування”, що передбачає встановлення ставок та визначення механізму адміністрування виключно податковими законами.

Нестабільність та непередбачуваність податкового законодавства суттєво ускладнює можливості прогнозування майбутньої діяльності, а відтак підвищуватиме ризики та вартість ведення бізнесу для суб'єктів підприємницької діяльності. Позитивною рисою є те, що у порівнянні з бюджетом поточного року кількість, насамперед, податкових змін, що ініціюються бюджетним законопроектом та супутнім проектом закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України є значно меншою.

4. Ефект зменшення нарахувань на ФОП на розширення бази, доходи бюджету та ПФ

Ставлячи на меті стимулювати роботодавців до детінізації заробітної плати, уряд у проекті бюджету 2006 вперше пропонує 2% зменшення консолідованої ставки нарахувань на фонд оплати праці⁹. Очікуваний позитивний ефект виглядає сумнівним з огляду на наступні обставини. По-перше, незначне зниження розміру нарахувань є радше передвибірчим заходом, оскільки навантаження на ФОП залишатиметься надто високим (на рівні 37.5% до 42% в залежності від особливостей страхування на виробництві) і не провадитиме стимулів роботодавцям. По-друге, заплановане у проекті бюджету поетапне збільшення рівня мінімальної заробітної плати вимагатиме від роботодавців збільшувати витрати на оплату праці і таким чином ефект зменшення консолідованої ставки нарахувань буде частково нівелюватися.

Пропонований графік підвищення означатиме де-факто індексацію рівня мінімальної заробітної плати на прогнозований показник інфляції наступного року. Підвищення рівня мінімальної заробітної плати дозволить підвищити надходження до Пенсійного Фонду. Проте, передбачене паралельне збільшення розміру мінімальної пенсії за віком (з 332 до 359 грн.) вірогідніше за все не дозволить збалансувати ПФ наступного року.

У цілому пенсійні видатки у проекті бюджету 2006 мають скласти близько 18.5 млрд. грн. (3.6% ВВП) при запланованому 11 млрд. грн. дефіциті, що має покриватись за рахунок трансфертів з Державного бюджету. З цієї точки зору заплановані обсяги трансфертів державного бюджету на покриття дефіциту ПФ викликають занепокоєння.

⁸ Така заміна сприяє більш раціональному використанню бюджетних коштів, оскільки Аграрний фонд є ринковою структурою і гарантує їх повернення на відміну від Держкомрезерву.

⁹ Пропонується зменшити розмір страхового внеску на загальнообов'язкове пенсійне страхування на 1.5 відсотка з відповідним збільшенням трансферту з державного бюджету Пенсійному фонду, відрахування до Фонду зайнятості населення – на 0.3 відсотка та Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань – 0.2 відсотка.

Цілком незрозумілою виглядає положення статті 83 проекту закону про державний бюджет, яка обмежує верхній рівень фактичних витрат на оплату праці, з яких справляються страхові внески до соціальних фондів, на рівні 10 розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Хоча статтею стеля сукупної величини витрат на оплату праці, з якої стягуються внески до соціальних фондів, підвищується із 4,100 грн. у 2005 р. до 4,830 грн. з 1.01.2006, її положення фактично обмежують потенційні додаткові внески з боку роботодавців та найманих працівників із високими заробітними платами. Ефект впливу на детінізацію трудових відносин виглядає сумнівним.

III. Особливості видаткової частини проекту державного бюджету - 2006

Урядовий проект передбачає 161 млрд. грн. видатків та надання кредитів зведеного бюджету, що на 15.4 млрд. грн. (на 10.5 %) більше у порівнянні з бюджетом 2005. За порівняної структури видатків (не враховуючи цьогорічну схему взаємозаліків на погашення заборгованості за комунальні послуги у рахунок знецінених заощаджень громадян вартістю 6 млрд. грн.), частка перерозподілу ВВП через бюджети всіх рівнів має зменшитись із 32.0% ВВП в 2005 р. до 30.2% ВВП у 2006. Однак, заплановане зниження податкового навантаження виглядає сумнівним з огляду на те, що проект бюджету розроблявся на основі Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2006 рік, яка передбачала надто оптимістичні прогнози економічного зростання та інфляції.

Порівняно із поточним роком структура видатків державного бюджету 2006 не відображає значних змін у принципах на напрямах використання бюджетних коштів. Найбільшу частку бюджетних витрат складають видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення на рівні поточного року (6.5% ВВП). Певні зміни пропонуються у розподілі видатків на економічну діяльність, які збільшились із 12.2% до 13.7% загальних видатків державного бюджету. Пропоноване зростання бюджетних витрат на економічну діяльність уряд планує здійснити за рахунок збільшення фінансування так званого „дорожнього фонду”. Аналіз видаткової частини проекту Державного бюджету свідчить про те, що низка недоліків бюджету поточного року повторюється у бюджеті наступного року.

1. Загальний рівень соціальних виплат (як частка ВВП) залишається у межах 2005р

Проект бюджету переобтяжений соціальними статтями, значна частина видатків за якими автоматично зростає через прив'язку до базових індикаторів соціального захисту. Проект бюджету передбачає менш агресивне збільшення рівня мінімальної заробітної плати до 400 грн. (+3.7 млрд. грн. видатків) та прожиткового мінімуму до 505 грн. (+1.4 млрд. грн. видатків), що є більш виваженою політикою у порівнянні з 2005 роком. Заплановане підвищення прожиткового мінімуму відповідно зумовлює відповідне збільшення пов'язаних соціальних виплат (допомоги сім'ям з дітьми, інвалідам, стипендій, "чорнобильських" та ін. видів соціальних виплат. Проект передбачає виділення 8.6 млрд. грн. на фінансування відновлення посадових (кваліфікаційних) співвідношень в оплаті праці у рамках Єдиної тарифної сітки, збільшення грошового забезпечення та пенсій військовослужбовцям та ін.

У цілому видатки соціального спрямування (освіта, медицина, культура, соціальний захист) у проекті бюджету - 2006 мають скласти 10.3% ВВП, що відповідає показнику 2005 року та свідчить про незмінність „надлишкової” соціальної орієнтації бюджетно-податкової політики уряду наступного року.

Дієвість заходів на подолання бідності та покращання соціального захисту населення шляхом продовження практики „соціалізації” видатків бюджету не є очевидною, оскільки продовження використання бюджету як інструменту перерозподілу ресурсів на користь зростання доходів домогосподарств без відповідного зростання продуктивності праці стимулюватиме інфляційний тиск на економіку впродовж наступного року.

Як і минулого року, зростання реальних доходів громадян (підтримуване збільшенням зарплат у бюджетному секторі та поточних соціальних трансфертів населенню) чинитиме визначальний вплив на темпи розвитку економіки, зумовлюючи розширення внутрішнього попиту, з одного боку, та стимулюючи інфляційні очікування, з іншого.

Порівняльна структура видатків державного бюджету 2005 та 2006 р. р.

млрд. грн.

	2005 (план)	% ВВП	2006 (2 чит.)	% ВВП
Загальнодержавні функції	13.49	3.27	15.74	3.28
Органи державного управління та місцевого самоврядування	6.51	1.58	8.61	1.79
Інші загальні функції державного управління	2.16	0.52	0.86	0.18
Обслуговування боргу	3.43	0.83	4.22	0.88
Оборона	6.16	1.49	7.22	1.50
Громадський порядок, безпека та судова влада	10.26	2.48	11.92	2.48
Діяльність із забезпечення громадського порядку	4.40	1.06	4.80	1.00
Протипожежний захист та рятування	1.35	0.33	1.63	0.34
Судова влада	1.23	0.30	1.58	0.33
Кримінально-виконавча система та виправні заходи	0.95	0.23	1.06	0.22
Діяльність у сфері безпеки держави	1.25	0.30	1.49	0.31
Економічна діяльність	14.63	3.54	18.02	3.76
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	0.45	0.11	0.55	0.11
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	5.09	1.23	5.78	1.20
Паливно-енергетичний комплекс	4.21	1.02	5.09	1.06
Транспорт	3.49	0.84	4.90	1.02
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	0.05	0.01	0.08	0.02
Охорона навколишнього природного середовища	1.03	0.25	1.37	0.29
Житлово-комунальне господарство	0.09	0.02	0.25	0.05
Житлове господарство	0.06	0.01	0.20	0.04
Комунальне господарство	0.03	0.01	0.05	0.01
Охорона здоров'я	3.50	0.85	4.27	0.89
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	0.29	0.07	0.31	0.06
Лікарні та санаторно-курортні заклади	1.37	0.33	1.61	0.34
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	0.75	0.18	0.96	0.20
Духовний та фізичний розвиток	1.33	0.32	1.39	0.29
Фізична культура і спорт	0.28	0.07	0.33	0.07
Культура та мистецтво	0.58	0.14	0.56	0.12
Засоби масової інформації	0.44	0.11	0.49	0.10
Освіта	10.16	2.46	11.93	2.49
Дошкільна освіта	0.02	0.00	0.03	0.01
Загальна середня освіта	0.06	0.02	0.16	0.03
Професійно-технічна освіта	1.69	0.41	1.98	0.41
Вища освіта	7.56	1.83	8.77	1.83
Післядипломна освіта	0.17	0.04	0.21	0.04
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	0.08	0.02	0.09	0.02
Соціальний захист та соціальне забезпечення	28.57	6.92	33.12	6.90
Соціальний захист на випадок непрацездатності	0.67	0.16	0.47	0.10
Соціальний захист пенсіонерів	24.02	5.82	27.55	5.74
Соціальний захист ветеранів війни та праці	0.43	0.10	0.39	0.08
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	0.32	0.08	1.18	0.25
Соціальний захист безробітних	0.00	0.00	0.00	0.00
Міжбюджетні трансферти	26.65	6.45	28.65	5.97
Всього видатків	115.88	28.06	133.90	27.90

2. Зростання інвестиційних видатків не підкріплене реальними джерелами доходів

Урядовий проект бюджету декларує наміри активізувати інвестиційну діяльність наступного року. Заплановане випереджаюче зростання видатків розвитку (+17.4%) у порівнянні із видатками на поточне споживання (+9.3%) має призвести до збільшення їх частки до 20.2% видаткової частини, що на 1.4% більше, ніж у 2005 році. В абсолютних показниках видатки розвитку збільшаться на 4.8 млрд. грн., з них - капітальні видатки - на 1.3 млрд. грн. Збільшення бюджетних інвестицій наступного року пояснюється низькою базою інвестиційних видатків у бюджеті 2005.

Серед заявлених пріоритетів бюджетного інвестування - розвиток та підтримання доріг загального користування, що абсорбуватиме кожну п'яту гривню бюджету розвитку. Збільшення інвестицій у транспортну інфраструктуру чинитиме позитивний вплив на економіку, оскільки витрати на фізичну інфраструктуру справляють визначальний вплив на темпи економічного зростання у довгостроковій перспективі.

У проекті бюджету 2006 уряд продовжив практику нечіткого розмежування фінансування капітальних інвестицій та видатків на споживання. Свідченням цього є недостатнє обґрунтування частини видатків "бюджету розвитку" та віднесення на видатки розвитку статей фінансування поточного споживання¹⁰. Стаття 27 проекту бюджету 2006 передбачає для уряду можливість перерозподілу напрямків використання бюджетних коштів у межах одного розпорядника відкриває можливості ручного управління виконанням бюджету в частині фінансування видатків шляхом скорочення фінансування інвестицій на користь поточного споживання.

Здійснення цілого ряду стратегічно важливих інвестиційних проектів (будівництво метрополітенів, авіа-, суднобудування) передбачається за рахунок запланованих надходжень від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що приватизовані або підлягають приватизації. Зазначений механізм фінансування із незабезпечених джерел, ставить під сумнів фінансування інвестиційних проектів у повному обсязі та вчасно¹¹.

Уряд здійснив кроки у напрямку відходу від орієнтації на споживання, на досягнення результату. Проте зберігається витратний характер планування та використання бюджетних видатків на 2006 рік, попри формальне закріплення програмно-цільового принципу складання бюджету. Складається враження, що більшість бюджетних програм у проекті бюджету 2006 є зведеними розрахунками потреб фінансування за окремими напрямками використання бюджетних коштів і, належним чином, не узгоджені з діючими загальнодержавними програмами економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля тощо. Поміж іншим це свідчить про недоліки роботи по веденню паспортів бюджетних програм, їх інвентаризації, розробки показників ефективності та результативності бюджетних видатків впродовж 2005 року.

3. Збереження потенційно непрозорих схем формування та витрачання бюджетних коштів

Урядовий проект бюджету окремими статтею 60 подовжує можливість застосування непрозорих схем розрахунків щодо зарахування зустрічних платіжних вимог щодо кредитів під державні гарантії, наданих на купівлю імпортової техніки; погашення заборгованості із сум штрафів підприємств ЖКГ у рахунок заборгованості із оплати пільг та субсидій за спожиту електроенергію.

Стаття 27 проекту бюджету 2006 передбачає для уряду можливість перерозподілу напрямків використання бюджетних коштів у межах одного розпорядника самостійно, або за погодженням із Бюджетним Комітетом ВРУ розподіляти значні суми бюджетних коштів.

Позитивним є вимога статті 1 проекту закону про бюджет 2006, яка визначає, що вільний залишок коштів загального фонду бюджету на 1 січня 2006 року використовується виключно шляхом внесення змін та їх затвердження Верховною Радою.

¹⁰ Наприклад: видатки 350 млн. грн. на формування продовольчого резерву є виглядають сумнівними з точки зору інвестиційного спрямування через невідповідність основному критерію державного інвестування - створення умов для залучення приватних інвестицій.

¹¹ Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 № 5-рп/2005 визнає неконституційним положення пункту 6 розділу Х "Перехідні положення" Земельного кодексу України щодо зобов'язання переформити право постійного користування земельною ділянкою на право власності або право оренди без відповідного законодавчого, організаційного та фінансового забезпечення. Верховна Рада у Бюджетних висновках рекомендувала виключити з проекту бюджету ст. 82, 85-87, 89, що регулюють питання продажу таких земельних ділянок.

Окремим питанням фіскальної прозорості є пропозиція створення Стабілізаційного фонду, який пропонується формувати із використанням частини обсягом 3 млрд. грн. надходжень від приватизації комбінату Криворіжсталь у 2005 році. Ресурси Стабілізаційного фонду включаються до джерел фінансування дефіциту бюджету, у той час як напрямки їх використання не визначені та залежать від Положення про Стабілізаційний фонд, яке допоки не розроблене та не затверджене.

Наразі запропоновані КМУ напрями витрачання коштів Стабілізаційного фонду є сумнівними з точки підтримки довгострокових програм інвестиційної спрямованості. Уряд планує за їх рахунок профінансувати довгострокові інвестиційні програми, що, враховуючи разовий характер отриманих доходів, ставить під сумнів адекватне ресурсне забезпечення протягом наступних бюджетних періодів. Кошти Стабілізаційного фонду доцільно було б спрямувати, насамперед, на фінансування заходів, що зменшують ризики раптових внутрішніх та зовнішніх цінових шоків (напр., формування резерву світлих нафтопродуктів, м'ясопродуктів та ін.). Фінансування інвестиційних проектів радше здійснювати у межах державних середньострокових інвестиційних програм.

IV. Фінансування дефіциту бюджету та державний борг у проекті 2006

Показники доопрацьованого проекту бюджету 2006, який виноситься на друге читання в Верховну Раду свідчать, що уряд під тиском політичних сил збільшив запланований дефіцит до 12.9 млрд. грн. (2.5% ВВП за розрахунками уряду), що практично загрожуватиме фіскальній стабільності у наступному році. У разі розвитку економіки за імовірним сценарієм, фіскальний дефіцит державного бюджету досягне рівня близько 2.7% ВВП у разі фінансування всіх запланованих видатків у разі відмови уряду від засобів штучного зменшення дефіциту.

Бюджет наступного року передбачає зміну акцентів фінансування дефіциту. Головна відмінність проекту цього року полягає у зростанні обсягу чистих залучень з запланованих 1.7% у 2005 році до 2.5-2.7% ВВП наступного року. Якщо бюджет 2005 був умовно збалансованим (тобто рівень запозичень практично відповідав рівню погашення державного боргу), то бюджетом 2006 передбачено перевищення обсягів залучення нових позик над обсягами погашення державного боргу сумарно на 1.5 млрд. грн. (в т.ч. по внутрішньому боргу на 0.3 млрд. грн., по зовнішньому – на 1.2 млрд. грн.) Плани фінансування дефіциту бюджету свідчать про те, що уряд у наступному році віддаватиме перевагу запозиченням на зовнішніх ринках. Розміщення єврооблігацій обсягом 600 млн. Євро на умовах 4.95% доходності на початку вересня свідчить на користь урядового вибору.

Від'ємне первинне сальдо доходів державного бюджету провадить перші сигнали про те, що на сьогодні цілком імовірною є ситуація зростання боргового навантаження на економіку в середньостроковій перспективі.

За рахунок надходжень від приватизації планується профінансувати 2.1 млрд. грн. перевищення видатків над доходами державного бюджету. На відміну від минулого року, отримання запланованих надходжень від приватизації є менш ризикованою статтею фінансування, враховуючи наміри уряду покрити бюджетний дефіцит майбутнього року за рахунок частини коштів від приватизації „Криворіжсталі” та коштів, отриманих за рахунок активних операцій. Загальний обсяг фінансування дефіциту за рахунок активних операцій має скласти 9.3 млрд. грн. (близько 2% ВВП).

Порівняльна структура фінансування державного бюджету 2005 та 2006 р. р.

	млрд. грн.			
	2005 (план)	% ВВП	2006 (2 чит.)	% ВВП
Фінансування бюджету всього	7.07	1.71	12.86	2.68
Запозичення	0.07	0.02	1.49	0.31
Внутрішні	3.11	0.75	0.31	0.07
Зовнішні	-3.04	-0.74	1.17	0.24
Приватизація держмайна	6.99	1.69	2.12	0.44
Фінансування за активними операціями	0.02	0.00	9.25	1.93

Загальний обсяг державного боргу, обрахований у доларах США за прогнозним середнім курсом на 2006 рік (5.05 гривень за 1 долар США) прогнозується на рівні 13.950 млрд. дол. США, що на 0.3 млрд. дол. США більше, ніж відповідний показник що очікується на кінець 2005 року. Загальний обсяг державного боргу, обрахований у національній валюті складе 70.483 млрд. грн. Зазначене збільшення державного боргу викликане необхідністю фінансування проектів розвитку (в т.ч. за рахунок надання гарантій Державній іпотечній установі у сумі 1 млрд. грн. та за позиками міжнародних фінансових організацій у сумі 2.0 млрд. грн.). Разом із тим, відношення загального державного боргу до ВВП протягом 2006 має зменшитись із 15.8 до 13.7%.

V. Висновки

1. Проект бюджету розроблявся за принципом від досягнутого. Ідеологія минулого уряду, закладена в основу бюджету 2006, обмежила можливості для уряду використати стимулюючі заходи фіскальної політики для прискорення інвестицій та економічного зростання в Україні.
2. Проект бюджету - 2006 успадкував низку системних недоліків бюджетів минулих років, що суттєво знижують ефективність проведення цілеспрямованої бюджетно-податкової політики з метою стимулювання економічного зростання. Косметичні зміни у бюджетно-податковій політиці не чинитимуть позитивного ефекту зменшення податкового навантаження, стимулювання інвестицій та прискорення економічного зростання у наступному році, але разом з тим не погіршуватимуть ситуацію.
3. Попри уповільнення темпів економічного зростання та посилений політичний тиск напередодні кампанії виборів до Верховної Ради, новий уряд спромігся уникнути подальшої соціалізації бюджетно-податкової політики та зберіг фіскальне навантаження на реальний сектор щонайменше на такому ж рівні, як і впродовж 2005 року.
4. Додаткові можливості збільшення доходної та видаткової бази бюджету без збільшення дефіциту є обмеженими як через уповільнення економічного зростання, так і гальмування податкової реформи.
5. Уряд не уник змін у системі оподаткування та процедурах податкового адміністрування, які передбачається запровадити в порушення норм українського законодавства. Такі заходи у скороченому масштабі залишаються резервом для уряду зберегти збалансованість бюджету наступного року. Деякі заходи створюють позитивний ефект вирівнювання податкового навантаження та усунення потенційних можливостей для ухилення від сплати податків.
6. Збільшені соціальні зобов'язання спонукали уряд продовжити політику соціалізації бюджету за рахунок пригнічення інвестицій, фінансованих за рахунок бюджету. Бюджет 2006 не зазнав суттєвих змін в частині соціальних видатків попри номінальне збільшення соціальних видатків. Урядові вдалося зменшити темпи зростання соціальних трансфертів, заробітних плат.
7. Уряд зберіг для себе можливість ручного управління видатками з метою уникнення неконтрольованого зростання дефіциту. Разом з тим це свідчить про те, що практика непрозорого управління фінансами держави зберігається.
8. Рекордні надходження від приватизації комбінату Криворіжсталь дозволять урядові вирішити проблеми фінансування дефіциту бюджету наступного року. Однак продовження такої політики загрожує макроекономічними ризиками у середньостроковій перспективі.
9. Проект бюджету 2006 засвідчив, що численна низка політичних заяв керівництва України залишається деклараціями, не підкріпленими реальними заходами впровадження та відповідними бюджетними ресурсами.
10. Прийняття проекту бюджету у другому читанні, залежатиме від пошуку компромісу між урядом та Верховною Радою у питаннях фінансування місцевих бюджетів та галузей, що традиційно користуються найбільшими обсягами державної підтримки - вугільної промисловості та агропромислового комплексу.