



ЦЕНТР
ЕКОНОМІЧНОЇ
СТРАТЕГІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ
БРІФ

10 РОКІВ ВГОРУ ТА ВНИЗ: БЮДЖЕТНИЙ ШЛЯХ УКРАЇНИ

ПІДГОТУВАЛИ:

Марія Репко, заступниця виконавчого директора ЦЕС
Анастасія Телетьон, економістка

ДАТА:

14 грудня 2020 р.

ЗМІСТ

Головне.....	4
1. Доходи: фокус змістили на оподаткування громадян, а не бізнесу	6
2. Видатки бюджету – менше на пенсії, більше на оборону та відсотки за боргами.....	8
3. Дефіцит та фінансування: злети та падіння.....	10

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до Андрія Федотова, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua).

Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.

ГОЛОВНЕ

Україна за останні 10 років пережила багато струсів, які вплинули на фіскальну політику держави. Найбільшим з них була криза 2014-2015 років. Але усі посткризові здобутки – утримання низького бюджетного дефіциту, поступове скорочення частки публічних видатків у ВВП, усунення величезних квазіфіскальних «чорних дір», початкові кроки у запровадженні трирічного бюджетування – перекреслив коронавірус та політичні рішення, продиктовані бажанням сподобатися виборцям та не стримувані жорсткою фіскальною дисципліною.

Навіть через 20 років після розпаду СРСР, після переходу від планової до ринкової економіки, українська держава в особі центральної та місцевої влади досі розпоряджається приблизно половиною національного ВВП. І це не враховуючи численні державні та комунальні підприємства та банки, які, по суті, хоча й не становлять частину бюджету, але є елементом всеохопної Системи з великої літери. Величезні потоки коштів під управлінням політиків, незграбна чиновницька вертикаль, корупційні ризики – все це супроводжує і супроводжувало українські публічні фінанси роками, і зараз нікуди від нас іти не збирається.

У роки кризи 2014-2015 років доходи бюджету сильно впали через втрату територій, падіння економіки, воєнну агресію. Метою реформаторів при владі стало скорочення частки держави у ВВП, розширення ресурсів та можливостей приватного сектору. Із 48-52% перерозподілу ВВП через публічні фінанси на початку десятиліття Україна у 2018-2019 роках вийшла на 42% перерозподілу, насамперед шляхом скорочення бюджетного дефіциту. В Бюджетному кодексі з'явилися обмеження щодо розміру бюджетного дефіциту (3% ВВП) та державного боргу (60% ВВП), покликані зробити державні фінанси стійкими. Мінфін почав розробляти трирічні бюджетні декларації, маючи на меті зробити планування публічних фінансів середньостроковим.

У доходах структурно відбулося переміщення фокусу з оподаткування бізнесу на оподаткування громадян. Через втрату територій та автоматичне скорочення кількості отримувачів виплат зменшилися видатки на фінансування пенсій та зросли на оборону та правозахисні органи. При цьому, завдяки зростанню економіки у цей період, на соціалку, освіту та медицину почали витратити у «живих коштах» навіть більше порівняно з 2010 роком.

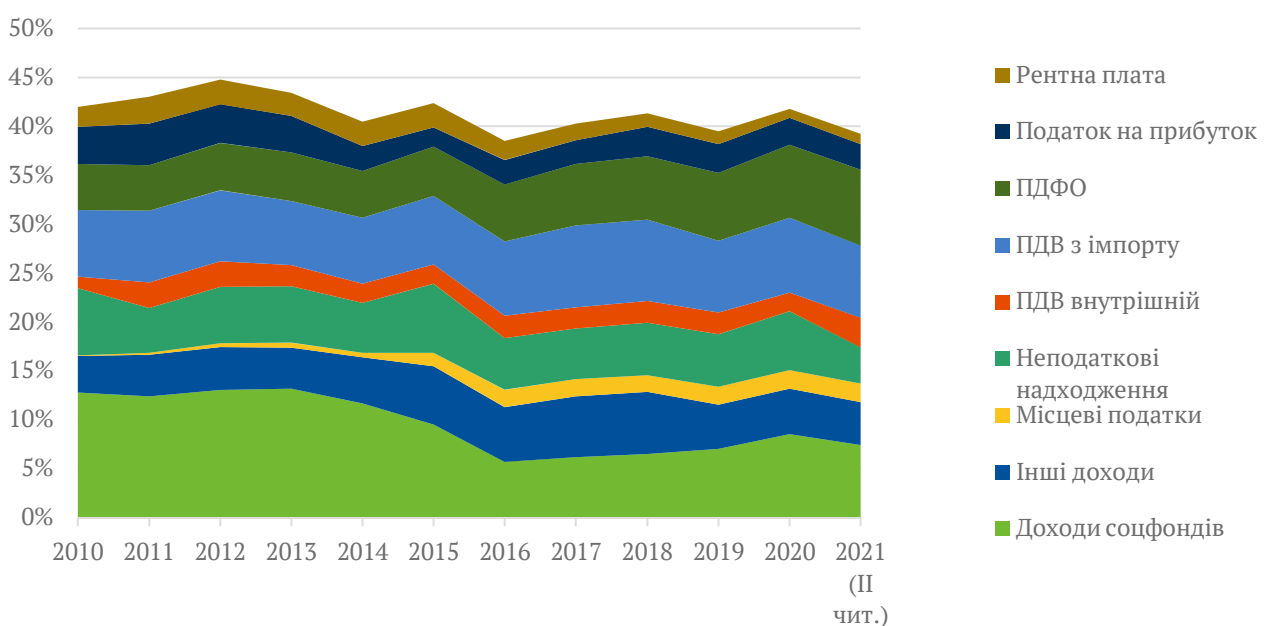
Нафтогаз – найбільша «чорна діра» минулого – перейшов на ринкові тарифи, і глибокі збитки змінилися рекордно високим прибутком, частина якого переказувалася до державного бюджету, а з бюджету держава виплачувала субсидії тим, кому дорожчі комунальні послуги виявилися не по кишені. Державні банки, підтримка яких стала другою «чорною дірою» після банківської кризи, вийшли на прибутки, масивна докапіталізація стала непотрібною. Завдяки покращенню фіскальної дисципліни та подоланню згаданих структурних проблем, дефіцит публічних фінансів вдалося зменшити до 2% ВВП у 2018-2019 роках – вражаючий результат після показника 4-12% у 2010-2014 роках. Залишилося, тим не менше, ще багато проблемних місць – зокрема, перерозподіл ВВП через систему публічних фінансів навіть на рівні 42% далі був зависоким для України. Плани впровадити трирічне цільове бюджетування та «стелі» для видатків міністерств буксували. Огляди бюджетних програм, покликані зробити більш ефективним витрачання грошей платників податків, проводилися здебільшого формально. Держава стала майже монопольним гравцем у банківському секторі після «банкопаду» та націоналізації Приватбанку – і можлива докапіталізація держбанків стала постійним ризиком. Але вектор руху було задано, і поступові зміни можна було відчутти навіть після зміни глави держави – перший рік президентства Володимира Зеленського фіскальна політика залишалася стриманою.

На превеликий жаль, карантин і «коронакриза», разом із зміною впливів у коридорах влади, перевернули не лише економіку, а й фіскальну політику з ніг на голову. Україна стрімко повертається туди, звідки насилу виборсалася. В бюджети 2020 та 2021 закладено перерозподіл ВВП на рівні 49% та 47% відповідно, дефіцит заплановано на рівні 7,5% ВВП та 5,5% ВВП. Квaziфіскальні видатки – прихований дефіцит бюджету – ширяться системою: від докапіталізації державних банків до державних гарантій за кредитами Укравтодору чи спеціальних програм фінансування будівництва доріг для областей через кредити Укрексімбанку. Україна, не встигнувши зібрати плоди макростабільності, знову починає жити в кредит.

1. ДОХОДИ: ФОКУС ЗМІСТИЛИ НА ОПОДАТКУВАННЯ ГРОМАДЯН, А НЕ БІЗНЕСУ

У грошовому вираженні в Україні збирають до бюджету більше доходів, ніж у 2010 році, навіть якщо зважити на накопичену за 10 років інфляцію. Але завдяки економічному зростанню частка ВВП, яку держава вилучає через оподаткування чи інші операції для фінансування державного сектору, скоротилася з 42% у 2010 до 39,5% у 2019 році. Водночас 2020 року цей тренд розвернеться у зворотному напрямку, бо очікується падіння ВВП через коронакризу та карантин. У 2021 році сукупні доходи сектору загальнодержавного управління знову мають опуститися нижче позначки 40% ВВП. У сумі доходів враховані доходи державного бюджету, місцевих бюджетів, Пенсійного фонду та ще двох обов'язкових фондів соціального страхування.¹

Рисунок 1. Частка основних доходів бюджету у ВВП

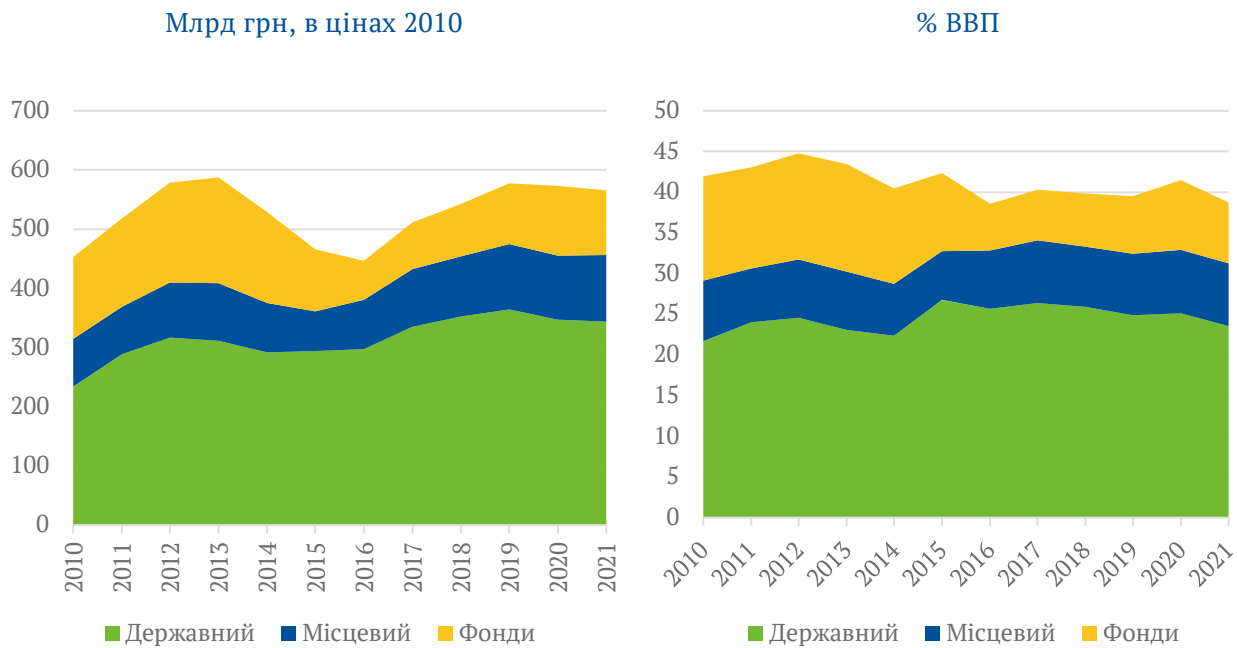


Джерело: Державне казначейство, закон про бюджет, Державна служба статистики.

З-посеред важливих змін у структурі оподаткування – зниження у 2016 році ставки ЄСВ до 22% і, відповідно, просідання доходів соцфондів. Їхній дефіцит перекривали з державного бюджету. Помітно також (Рисунок 2), що місцеві бюджети, хоча й почали отримувати більше власних податків після децентралізації, не стали значно спроможнішими фінансово. Частка місцевих податків у сукупних доходах досі незначна. Помітним є скорочення частки рентних платежів – за природні ресурси почали платити менше у відносному вимірі. Податок на прибуток підприємств у структурі теж зменшився у порівнянні із періодом до 2013 року – його ставку знизили під час податкової реформи з 25% до 18%. Загалом держава змістила фокус з оподаткування бізнесу на оподаткування доходів та споживання громадян.

Рисунок 2. Доходи бюджетів сектору загальнодержавного управління (СЗДУ)

¹ Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування та Фонд соціального страхування на випадок безробіття фінансуються за рахунок єдиного соціального внеску, який, за своєю суттю, є також податком.



Джерело: Державне казначейство, закон про бюджет, Державна служба статистики.

Найбільшим джерелом доходів є податок на споживання – податок на додану вартість, причому найбільше платять ПДВ з імпорту, а не українських товарів². Збори ПДВ суттєво зросли за 10 років у реальному вираженні – на близько 61,5%, якщо зважити на інфляцію (у 2020 планують отримати трохи менше через кризу – на 53,5% більше, ніж у 2010). Переважно зростання відбулося за рахунок ПДВ з ввезених товарів, а не вироблених в Україні (хоча обидві групи зросли суттєво) через здорожчання імпорту у гривневому еквіваленті.

ПДФО стоїть на другому місці за величиною зборів – 21% від доходів зведеного бюджету в 2019 (хоча в більшості країн ЄС зазвичай саме цей податок, а не ПДВ, є найбільш «прибутковим» для бюджету) та 23% у 2020. Надходження від нього стабільно зростали впродовж 10 років (відносно ВВП). Навіть криза не змогла суттєво вплинути на ці надходження. ПДФО пережив ряд реформ, щоб зберегти наповнення бюджету в кризовий період. Зокрема, основна ставка була підвищена з 15% до 18% на початку 2016 року, ставки на пасивні доходи зросли (відсотки за депозитами), ввели оподаткування пенсій, якщо вони становлять більше 10 прожиткових мінімумів; у 2014 році також ввели військовий збір в розмірі 1,5% (який враховується до статті ПДФО у зведеному бюджеті). До того ж, мінімальна заробітна плата зросла в 5,4 разів з початку 2010 року (хоча реальний ВВП 2019 року зріс лише на 36% порівняно з 2010, а рівень цін – менше, ніж у три рази). Переважно зміни мінімалки впливають на заробітні плати, що виплачуються з державного бюджету, а майже 30% всіх надходжень від ПДФО забезпечують саме працівники бюджетного сектору (за розрахунками ОФЕА у ВРУ на основі даних 2011-2016 року).³

² Від суми ПДВ з вироблених в Україні товарів віднімається бюджетне відшкодування, яке переважно отримують експортери.

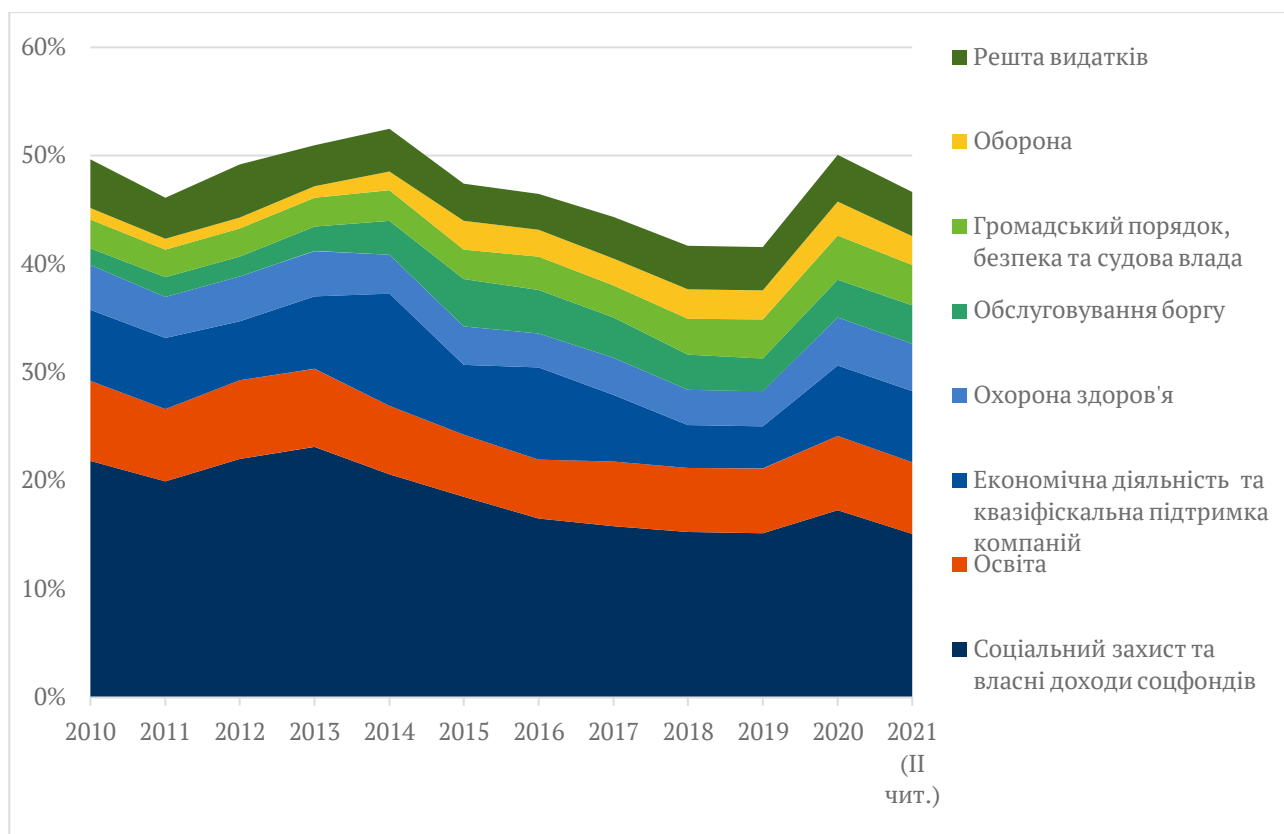
³ https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/wfd_podatky_final.pdf

2. ВИДАТКИ БЮДЖЕТУ – МЕНШЕ НА ПЕНСІЇ, БІЛЬШЕ НА ОБОРОНУ ТА ВІДСОТКИ ЗА БОРГАМИ

За 10 років держава стала менше втручатися в економіку. Ще у 2010-2012 роках держава перерозподіляла через видатки 49% ВВП⁴, з 2014 року ця цифра почала прямувати до 40% – у 2019 було перерозподілено 42% від валового внутрішнього продукту. Однак те, що держава почала перерозподіляти меншу частку ВВП, зовсім не означає, що освіта чи медицина почали отримувати менше коштів. Якщо привести все до рівня цін 2010 року, то фінансування лише збільшується. Це стало можливим через реальне зростання ВВП та відновлення економіки в останні роки.

На жаль, через коронакризу в 2020 році ситуація змінилася, а потім змінилося й ставлення влади до прийнятних обсягів видатків та дефіцитів. У 2020 році заплановано перерозподіл ВВП через державні фінанси на рівні 50%, а у 2021 планується зниження до 45% – проте наразі це все одно вище від докризового рівня. При цьому розширюватимуть не фінансування охорони здоров'я, а економічний напрямок – будівництво доріг, підтримку компаній через квазіфіскальні механізми.

Рисунок 4. Структура видатків публічних фінансів



Джерело: Державне казначейство, закон про бюджет, НБУ

⁴ Для підрахунку частки держави в економіці використовують не просто видатки зведеного бюджету, а видатки сектору загальнодержавного управління (СЗДУ). Вони включають видатки державного бюджету, місцевих бюджетів та витрати соцфондів (Пенсійного та інших фондів), які теж управляються державою.

Просідання соцвидатків у 2014 році було здебільшого зумовлене зупиненням виплат пенсій пенсіонерам з непідконтрольних територій та призупиненням індексації пенсій. Тоді відбулося зменшення фінансування практично за всіма статтями, крім оборони та виплати відсотків за боргом.

Соціалка – це близько 15% ВВП у 2019 році (у 2010 – 23%, у 2020 спрогнозовано на рівні 17%). Ця функція держави була і залишається найбільш ресурсозатратною. Сюди включається допомога інвалідам, ветеранам, малозабезпеченим сім'ям, безробітним, субсидії та всі пенсії. На соціалку без урахування пенсій почали витрачати більше у реальному вираженні – на 10% у 2019 порівняно з 2010 (у цінах 2010 року). Видатки на виплату пенсій найбільше скоротилися (-16% у 2019 проти 2010) через зменшення кількості самих отримувачів пенсії та поступове збільшення пенсійного віку після пенсійної реформи. Результати 2020 року буде видно після його завершення. Невизначеність наразі дуже висока через великий запланований і нереалізований станом на серпень дефіцит.

На оборону витрачається 2,7% ВВП (до 2014 року витрачали близько 1%, а у 2014 році збільшили уже до 1,7%). Також значно зросли видатки на забезпечення громадського порядку і охорону державного кордону, судову владу та безпеку держави (+0,9 в.п. загалом на правоохоронні органи).

За 10 років через девальвацію гривні та падіння доларового ВВП драматично зросли виплати відсотків за кредитами, особливо за зовнішніми. Відносно до ВВП Україна почала витрачати вдвічі більше на обслуговування боргів – з 1,5% до 3% від ВВП. У 2015 році обслуговування боргу сягнуло свого піку за всі 10 років – 4,3% від ВВП.

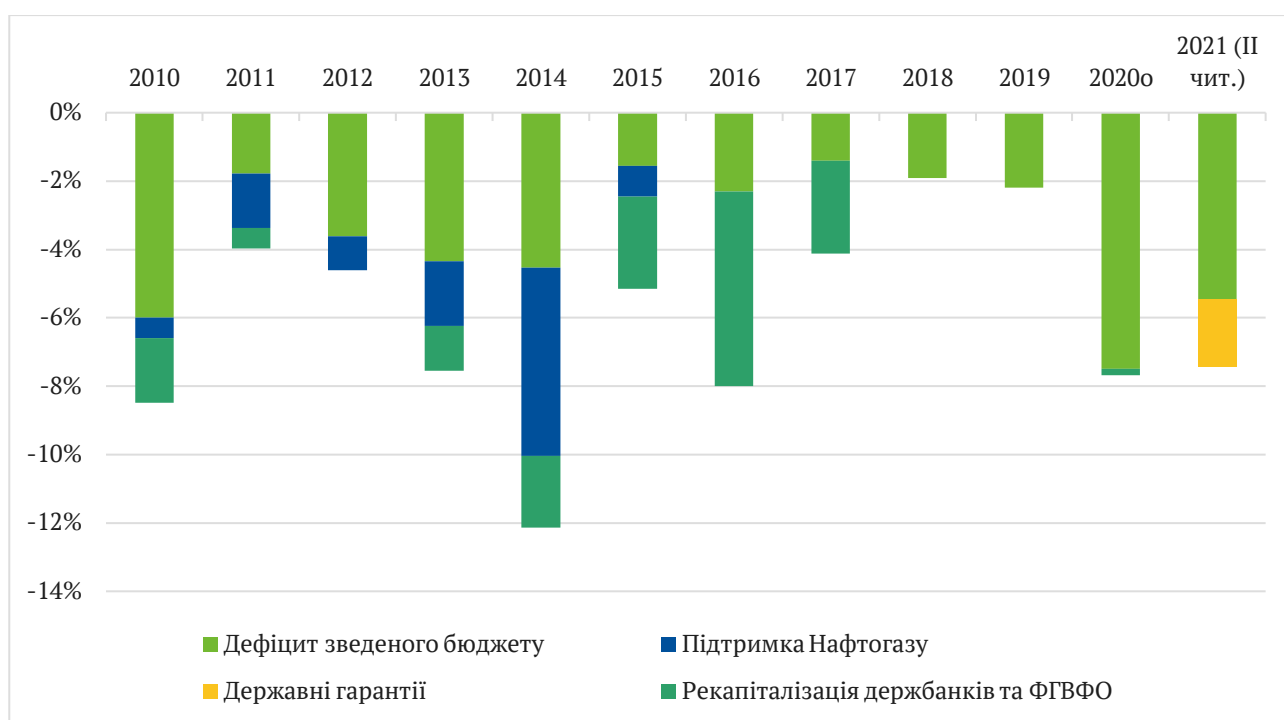
Відносно ВВП на медицину стали витрачати 3,2% у 2019 проти 4,1% в 2010 році. На освіту видатки відносно ВВП теж скоротилися на 1,4 в.п. Це може створювати уявлення, ніби загалом фінансування впало, але через зростання ВВП у реальному грошовому вираженні видатки на охорону здоров'я майже не змінилися, а на освіту навіть вирости. Злам відбувся з початком збройного конфлікту на сході – упродовж 2014-2016 років фінансування охорони здоров'я скоротилося на 35% в реальному вираженні, але уже у 2017 почалося поповнення цієї частини бюджету (+18% у 2017 порівняно з 2016 роком), яка продовжує, хоч і повільно, зростати. Видатки на освіту теж постраждали під час кризи 2014-2015 років за схожим сценарієм, але не так сильно.

Коронавірус вніс додаткову невизначеність у розподіл видатків. Бюджет довелося переглядати «з коліс», зрізавши видатки на освіту та культуру, перерозподіливши частину видатків на охорону здоров'я та запланувавши великі запозичення для фінансування додаткових заходів – виплат з безробіття, купівлі медичного обладнання, масового будівництва доріг. Станом на вересень 2020 року профінансовано лише частину видатків ковід-фонду, недофінансовано частину регулярних бюджетних програм, запланований дефіцит бюджету суттєво вищий від фактичного. Тому аналізувати реальний розподіл коштів по функціях можна буде лише після закриття бюджетного періоду. Вірогідно, ми побачимо, як економічні та квазіфіскальні видатки розширюються знову – тобто роль держави в економіці зростає.

3. ДЕФІЦИТ ТА ФІНАНСУВАННЯ: ЗЛЕТИ ТА ПАДІННЯ

Після кількох років великого бюджетного дефіциту та покриття квазіфіскальних видатків криза 2014-2015 років та вимоги програми МВФ змусили Україну стабілізувати дефіцит бюджету на низькому рівні. Цієї політики продовжили дотримуватися у 2017-2019 роках, приводячи фіскальну систему до збалансованого стану. Дефіцит бюджету у 2010 році становив 6% від ВВП, а у 2019 – лише 2,1%. Крім того, вдалося приборкати квазіфіскальний дефіцит банків, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб та Нафтогазу, який фінансувався за рахунок ОВДП, що сприяло нарощенню державних боргів. Цей квазідефіцит не відображений у статтях фінансування бюджету, але він збільшує загальний державний борг, який згодом доведеться погашати за рахунок платників податків.

Рисунок 6. Дефіцит та квазіфіскальні операції сектору загальнодержавного управління, % ВВП



Джерело: Державне казначейство, закон про бюджет, Державна служба статистики, МФУ.

На графіку добре видно, як проблеми накопичувалися до та під час кризи.

На 2014-2015 роки припав надзвичайно складний борговий період. Через різку девальвацію гривні валютні борги та відсотки за ними суттєво зросли в гривні, довелося шукати додаткові джерела для рефінансування. Через регулювання цін на газ для населення та тепловиків дефіцит Нафтогазу різко зріс, його доводилося фінансувати за рахунок викупу Національним банком ОВДП, що перебували на балансі компанії. Уже після встановлення ринкових цін вдалося досягти зменшення прихованого дефіциту.

Ще одним великим компонентом прихованого дефіциту була докапіталізація державних банків, особливо націоналізованого наприкінці 2016 року Приватбанку. На графіку видно, наскільки великими були ці суми впродовж 2015-2017 років, коли, власне, і відбувалося вливання додаткового капіталу.

Згодом у 2018-2019 роках нарощення цих квазіфіскальних боргів практично припинилося. В 2017 Мінфін здійснив останній випуск ОВДП для підвищення ліквідності Приватбанку, і після цього настільки великі операції більше не проводили. Крім того, покращення фіскальної дисципліни призвело до скорочення дефіциту державного бюджету – від 2014 року він не перевищував 3% від ВВП. Якщо не враховувати видатки на обслуговування боргу, то в цей період зібраних доходів вистачало для покриття всіх інших видатків – спостерігався первинний профіцит державного бюджету.

Поточний 2020 рік та коронакриза знову розбалансували державні фінанси. Проблема, втім, не лише у коронавірусі – держава змінює свою політику, знову повертаючись до практики свідомого закладання високого бюджетного дефіциту, квазібюджетного фінансування банків і компаній. Поки що розмови йдуть про Укравтодор та ДП «Гарантований покупець» на ринку електроенергії, але існує ймовірність, що до них доєднають іще когось.

У результаті гарантований та прямий державний борг зростає, а його обслуговування для України є набагато дорожчим, ніж для розвинених країн, і приводить до нового збільшення бюджетних витрат.